

**Der Staatsnotstand
im französischen Recht**

Dissertation,
vorgelegt der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

von
Assessor Karl Heinz Gerth
Wiesbaden

1968

DER STAATSNOTSTAND

IM

FRANZÖSISCHEN RECHT

Dissertation,
vorgelegt der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der
Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

von
Assesor Karl Heinz Gerth
Wiesbaden



1. Berichterstatter: Professor Dr. Peter Schneider
2. Berichterstatter: Professor Dr. Hubert Armbruster

Tag der mündlichen Prüfung: 23. Dezember 1968

InhaltsverzeichnisSeite

Schrifttumsverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	XX
Einleitung	1

Erster Teil: Die Rechtslage

A. Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen

I. <u>Der Artikel 92 der Verfassung vom 13. Dezember 1799</u>	5
II. <u>Der Artikel 14 der Charte von 1814</u>	6
III. <u>Die Verfassungsakte Nr. 2 vom 11. Juli 1940</u>	7
IV. <u>Der Artikel 16 der Verfassung vom 4. Oktober 1958</u>	
1. Allgemeines	10
2. Die Anwendungsvoraussetzungen	
a) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen	19
b) Die Entscheidung über die Anwendung	
aa) Der Träger des Feststellungsrechtes	20
bb) Das Verfahren	21
c) Die Anwendung im Jahre 1961	24
3. Die Rechtsfolgen	
a) Die Maßnahmen des Präsidenten der Republik	
aa) Die Auslegung	27
bb) Die Anwendung im Jahre 1961	29
aaa) Die Verlängerung des état d'urgence	30
bbb) Internierungen	30
ccc) Änderungen im strafrechtlichen	
Ermittlungsverfahren	30
ddd) Das Verbot von Schriften	31
eee) Die neue Dienstverwendung für "magistrats"	31
fff) Die Sonderentlassung von Beamten und	
Soldaten	32
ggg) Die Änderung von Armee-Beförderungsvorschriften	34
hhh) Die Errichtung von Sondergerichten	34
b) Die Stellung des Parlamentes	
aa) Allgemeines	36
bb) Der Zusammentritt des Parlamentes von	
Rechts wegen	38
cc) Das Verbot, die Nationalversammlung	
aufzulösen	40
dd) Die gesetzgeberische Tätigkeit	40
ee) Debatten	41
ff) Mißtrauensanträge der Nationalversammlung	41

4. Die nachträgliche Kontrolle	
a) Allgemeines	44
b) Die Dauer der Anwendung und die Handhabung im Jahre 1961	46
c) Die Einzelmaßnahmen des Präsidenten der Republik und die Handhabung im Jahre 1961	
aa) Allgemeines	50
bb) Der Verfassungsrat	52
cc) Das Parlament	52
dd) Die Gerichte	53
d) Einzelmaßnahmen der Behörden	55
 V. <u>Kriegsrecht</u>	
1. Ein Rückblick	56
2. Die Landesverteidigung in der Gegenwart	57
a) Zuständigkeiten und Verantwortung nach der Verfassung vom 4. Oktober 1958	57
b) Die Ordonnanz vom 7. Januar 1959	
aa) Allgemeines	58
bb) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen ...	58
cc) Die Entscheidung über die Anwendung und die Rechtsfolgen	
aaa) Leitung und Organisation	58
bbb) Die Stellvertretung	60
ccc) Die Verteidigungsmaßnahmen	60
 VI. <u>Die Bestimmungen zum Belagerungszustand</u> <u>("état de siège")</u>	
1. Allgemeines	62
2. Die Ausgestaltung bis zum Gesetz von 1849	
a) Die Rechtsquellen	63
b) Die Anwendungsvoraussetzungen	64
aa) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen ...	64
bb) Der räumliche Anwendungsbereich	65
cc) Die Entscheidung über die Anwendung	66
c) Die Rechtsfolgen	66
d) Die nachträgliche Kontrolle	
aa) Die Dauer der Anwendung	67
bb) Die Einzelmaßnahmen	68
e) Anwendungsfälle	69
3. Das "klassische" Recht des Belagerungszustandes und die Entwicklung bis in die Gegenwart	
a) Allgemeines	72
b) Die Anwendungsvoraussetzungen	
aa) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen ...	74
bb) Der räumliche Anwendungsbereich	75
cc) Die Entscheidung über die Anwendung	75
dd) Anwendungsfälle	77
c) Die Rechtsfolgen	79
aa) Die allgemeine Übertragung von Kompetenzen der Zivilbehörden auf die militärische Gewalt	79
bb) Die besonderen Befugnisse der militärischen Gewalt	81

aaa) Die Haussuchung	81
bbb) Die Entfernung von Personen	82
ccc) Die Ablieferung von Waffen und Munition	82
ddd) Das Verbot von Publikationen und Versammlungen	82
cc) Die Besonderheiten auf Kriegsplätzen und in Militärposten	85
dd) Die Ausdehnung der Zuständigkeit der Militärgerichtsbarkeit auf Zivilpersonen	85
aaa) Die abzuurteilenden Straftaten	86
bbb) Der zeitliche Anwendungsbereich von Artikel 8 des Gesetzes von 1849	87
ccc) Die Hilfszuständigkeit der ordent- lichen Strafgerichte	88
ddd) Die Änderung des Strafverfahrens auf Grund des Gesetzes vom 13. Dezember 1952	88
d) Die nachträgliche Kontrolle	
aa) Die Dauer der Anwendung	88
bb) Die Einzelmaßnahmen der Behörden	90

VII. Das Requisitionenrecht

1. Allgemeines	
a) Wesensmerkmale	92
b) Die Entwicklung	
aa) Die militärische Requisition	92
bb) Die zivile Requisition	93
c) Die Ausdehnung des traditionellen Anwendungs- bereiches	95
2. Die Anwendungsvoraussetzungen	
a) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen	
aa) Die militärische Requisition	97
bb) Die zivile Requisition	98
b) Die Entscheidung über die Anwendung	
aa) Die militärische Requisition	98
bb) Die zivile Requisition	98
3. Die Rechtsfolgen	
a) Die Requisitionsleistungen	
aa) Die Ziele	
aaa) Die militärische Requisition	99
bbb) Die zivile Requisition	99
bb) Gegenstand und Umfang	100
aaa) Die militärische Requisition	100
bbb) Die zivile Requisition	101
cc) Die sachliche Zuständigkeit	102
dd) Das Verfahren	
aaa) Die drei Stufen	103
bbb) Formvorschriften	104
ccc) Die vorbereitende Beschlagnahme	104
ddd) Die Ersatzvornahme	105
b) Die Entschädigung	105
aa) Die militärische Requisition	105
bb) Die zivile Requisition	105
c) Strafbestimmungen	106

4. Die nachträgliche Kontrolle	
a) Die Dauer der Anwendung	106
b) Die Einzelmaßnahmen der Verwaltungsbehörden	107
5. Anwendungsfälle	108

VIII. Die Bestimmungen zum état d'urgence

1. Allgemeines	109
2. Die Anwendungsvoraussetzungen	
a) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen	112
b) Der räumliche Anwendungsbereich ("Inkrafttreten" und "Anwendung")	113
c) Die Entscheidung über die Anwendung	113
3. Die Rechtsfolgen	
a) Die Zuständigkeitserweiterungen	
aa) Die Anweisung des Aufenthaltsortes	113
bb) Die Sonderbefugnisse des Präfekten	114
aaa) Das Verbot von Personen- oder Fahrzeugverkehr	114
bbb) Die Bildung von Schutz- oder Sicherheitszonen	115
ccc) Das Aufenthaltsverbot	115
cc) Besonderheiten im Strafverfahren vor der Cour de sûreté de l'Etat	116
dd) Die Schließung bestimmter Räumlichkeiten und das Versammlungsverbot	117
ee) Die Ablieferung von Waffen und Munition	117
ff) Die Anwendung von Requisitionsrecht	117
gg) Die erweiterte Zuständigkeit der Militärgerichte	118
hh) Der verschärfte état d'urgence: Haussuchung und Zensur	118
b) Die Delegation der Sonderbefugnisse	119
c) Die Unterbrechung von Wahlen	120
d) Strafbestimmungen	120
4. Die nachträgliche Kontrolle	
a) Die Dauer der Anwendung	120
b) Die Einzelmaßnahmen	
aa) Allgemeines	121
bb) Die Maßnahmen der Verwaltungsbehörden	
aaa) Allgemeines	121
bbb) Die Anweisung des Aufenthaltsortes und das Aufenthaltsverbot	121
1. Das vorgerichtliche Prüfungs- verfahren	122
2. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle	123
cc) Die Entscheidungen der Militärgerichte	124

IX. Der Streik im öffentlichen Dienst

1. Die Rechtslage vor 1946	124
2. Die Rechtslage nach dem Inkrafttreten der Verfassung vom 27. Oktober 1946	125

X.	<u>Der politische Streik</u>	129
XI.	<u>Das Gesetz vom 15. Februar 1872 (Loi Tréveneuc)</u>	130

B. Die Rechtsprechung des Conseil d'Etat
zu den circonstances exceptionnelles

I.	<u>Allgemeines</u>	131
II.	<u>Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen</u>	133
III.	<u>Die Rechtsfolgen</u>	
1.	Die Zuständigkeitserweiterungen zugunsten der Verwaltungsbehörden	133
2.	Die Entschädigung	135
IV.	<u>Die nachträgliche Kontrolle</u>	135

<u>Zweiter Teil: Zusammenfassender Überblick über</u>	
<u>die vorhandenen Rechtsinstitute</u>	136

A.	<u>Allgemeines</u>	136
B.	<u>Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen</u>	138
C.	<u>Die Entscheidung über die Anwendung</u>	140
D.	<u>Die Rechtsfolgen</u>	142
E.	<u>Die nachträgliche Kontrolle</u>	
I.	Die Dauer der Anwendung	144
II.	Die Einzelmaßnahmen	145

Dritter Teil: Die Auffassungen der französischen
Rechtswissenschaft

A.	<u>Einleitung</u>	146
B.	<u>Das Problem des ungeschriebenen Staatsnotrechtes</u>	
I.	Der état de nécessité	
1.	Allgemeines	148
2.	Die Rechtfertigung von Notstandsmaßnahmen	
a)	Die Theorie von der rechtlichen Begründung ...	150
b)	Die Theorie von der politischen Begründung ...	151
3.	Die Rückgriffsbedingungen	152
4.	Die Kontrollmöglichkeiten	153
II.	Die circonstances exceptionnelles	
1.	Einleitung	154
2.	Die Rechtfertigung von Notstandsmaßnahmen	155
3.	Die Rückgriffsbedingungen	155
4.	Die Kontrollmöglichkeiten	156

C. Vorschläge für eine mögliche Ausgestaltung
des Staatsnotrechtes

I. Das Schrifttum im allgemeinen	156
1. Die Anwendungsvoraussetzungen	156
2. Die Rechtsfolgen: Zuständigkeitserweiterungen	
a) Der Träger der Sonderbefugnisse	157
b) Der Umfang der Sonderbefugnisse	157
3. Die Kontrollmöglichkeiten	158
II. "Etat de nécessité" und Demokratie bei Camus	
1. Einleitung	159
2. Die Rezeption des "état de nécessité"	
in einer Demokratie	160
3. Die Bedingungen des "état de nécessité"	
in einer Demokratie	161

Vierter Teil: Die Bedeutung der geltenden Rechtsinstitute

A. <u>Einleitung</u>	162
B. <u>Die Rechtsinstitute und die Verfassung von 1958</u>	
I. Grundzüge der Verfassung von 1958	
1. Allgemeines	163
2. Die Gewaltenverteilung	165
3. Das demokratische Prinzip	169
4. Die Existenz von Individualrechten	171
5. Zusammenfassung	172
II. Die Rechtsinstitute und die verfassungs-	
rechtliche Normallage	173
III. Die Durchsetzbarkeit von Notstandsmaßnahmen	176
C. <u>Die Rechtsinstitute und ihre Wirksamkeit</u>	178
D. <u>Die Rechtsinstitute und der Rechtsstaat</u>	183

A n h a n g

=====

1. Loi qui détermine la manière dont les communes de l'intérieur de la République pourront être mises en état de guerre ou de siège du 10 Fructidor an V.	188
2. Loi contenant les Mesures de salut public prises relativement à la Conspiration royale du 19 Fructidor an V (Art. 39)	188
3. Constitution de la République Française du 22 Frimaire an VIII (Art. 92)	188
4. Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 (Art. 14)	189
5. Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 (Art. 66)	189
6. Loi sur l'état de siège du 9 août 1849	189
7. Loi Tréveneuc du 15 février 1872	191
8. Loi du 3 juillet 1877 - Réquisitions militaires - (Auszug)	191
9. Loi relative à l'état de siège du 4 avril 1878	195
10. Loi du 27 avril 1916 relative à l'article 8 de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège	196
11. Loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (Auszug)	197
12. Acte constitutionnel Nr. 2 du 11 juillet 1940 fixant les pouvoirs du chef de l'Etat français (Auszug)	200
13. Loi Nr. 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie	201
14. Loi Nr. 55-1080 du 7 août 1955 - Etat d'urgence -	204
15. Constitution de la République Française du 4 octobre 1958 (Art. 16)	205
16. Ordonnance Nr. 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services (Auszug)	205
17. Ordonnance Nr. 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense (Auszug)	209
18. Ordonnance Nr. 60-372 du 15 avril 1960, modifiant certaines dispositions de la loi Nr. 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence	213
19. Loi Nr. 63-23 du 15 janvier 1963, fixant la composition, les règles de fonctionnement et la procédure de la Cour de sûreté de l'Etat instituée par l'article 698 du Code de procédure pénale (Art. 16, Art. 48)	214

Schrifttumsverzeichnis

- Arndt, Adolf:** Demokratie - Wertsystem des Rechts, in: Notstandsgesetz - aber wie? Beiträge von Adolf Arndt und Michael Freund, Köln 1962 (zit.: Arndt).
- Avril, Pierre:** Le régime politique de la V^e République, Paris 1964 (Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. VIII) (zit.: Avril).
- Azar, Antoine:** Genèse de la Constitution du 4 octobre 1958 - Solution Gaulliste à la crise du pouvoir (Bibliothèque de Droit Public, t. XXXVI), Paris 1961 (zit.: Azar).
- Ballreich, Hans:** Das Staatsnotrecht in Frankreich, in: Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 31), Köln und Berlin 1955 (zit.: Ballreich).
- Barale, Jean:** Tableau récapitulatif des mesures intervenues en vertu de l'article 16 de la Constitution, Rev. dr. publ., 1961, S. 1249 ff. (zit.: Barale).
- Barandon, Paul:** Stichwort "Völkerbund", in: Wörterbuch des Völkerrechtes, 2. Aufl., Berlin 1962 (zit.: Barandon).
- Baring, Arnulf:** Frankreichs legale Diktatur - Zum Artikel 16 der Verfassung der V. Republik, JZ., 1961, S. 411 ff. (zit.: Baring, Frankreichs legale Diktatur).
- - :** Ein Hüter der Verfassung? - General de Gaulle und die fünfte französische Republik, DVBl., 1961, S. 101 ff. (zit.: Baring, Ein Hüter der Verfassung?).
- Barthélemy, Joseph:** Du renforcement du pouvoir exécutif en temps de guerre, Paris 1915 (zit.: Barthélemy, Du renforcement).
- - :** Le droit public en temps de guerre - Notes de droit public, Rev. dr. publ., 1915, S. 134 ff., 310 ff. und 545 ff., 1916, S. 72 ff. und 552 ff., 1917, S. 546 ff. (zit.: Barthélemy, Notes).
- - :** Précis de droit constitutionnel, Paris 1932 (zit.: Barthélemy, Précis).
- Barthélemy, Joseph - Duez, Paul:** Traité élémentaire de droit constitutionnel, Paris 1926 (zit.: Barthélemy-Duez).
- Belorgey, Gérard:** Le droit de la grève et les services publics, Paris 1964 (zit.: Belorgey).

- Berlia, Georges:** Le Président de la République dans la Constitution de 1958, Rev. dr. publ., 1959, S. 71 ff. (zit.: Berlia, Le Président).
- - : L'application de l'article 16 de la Constitution de 1958 et les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, Rev. dr. publ., 1961, S. 1029 ff. (zit.: Berlia, L'application de l'art. 16).
- - : Le contrôle du recours à l'article 16 et son application, Rev. dr. publ., 1962, S. 288 ff. (zit.: Berlia, Le contrôle).
- - : La conférence de Presse du Président de la République du 31 janvier 1964, Rev. dr. publ., 1964, S. 127 ff. (zit.: Berlia, La conférence).
- Bernhardt, Rudolf:** Anhörung zu dem Thema "Die Notwendigkeit und der Umfang einer Grundgesetzergänzung für den Notstandsfall" in der 1. Öffentlichen Informations-sitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses des deutschen Bundestages am 9. November 1967 im Rahmen der Beratung a) des Entwurfes eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes - Drucksache V/1879 - b) des FDP-Entwurfes eines Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall - Drucksache V/2130 -, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Protokoll des Rechtsausschusses Nr. 55 und Protokoll des Innenausschusses Nr. 71 (zit.: Bernhardt).
- Berthélemy, H.:** Traité élémentaire de droit administratif, 13. Aufl., Paris 1933 (zit.: Berthélemy).
- Boldt, Hans:** Der Ausnahmezustand in historischer Perspektive, in: Der Staat, 6. Bd. (1967), S. 409 ff. (zit.: Boldt, Ausnahmezustand).
- - : Rechtsstaat und Ausnahmezustand - Eine Studie über den Belagerungszustand als Ausnahmezustand des bürgerlichen Rechtsstaates im 19. Jahrhundert, Berlin 1967 (Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 6) (zit.: Boldt, Rechtsstaat).
- Bonnard, Roger:** Le droit public et la guerre, Rev. dr. publ., 1939, S. 549 ff., 1940-41, S. 9 ff. (zit.: Bonnard).
- Boudet, P.:** Ausführungen als Berichterstatter des C.E. anlässlich der Beratungen des Gesetzes vom 9. August 1849 betr. den Belagerungszustand, Rec. Sir., 1849, Teil III, S. 105 ff. (zit.: Boudet).
- Bouère, Jean-Pierre:** Le droit de grève (Bibliothèque de la Faculté de Droit d'Alger, t. XXIII), Paris 1958 (zit.: Bouère).

- Bourdoncle, René:** Anm. zur Entsch. des G. E. vom 2. März 1962 (Rechtssache "Rubin de Servens"), Rec. Sir., 1962, Teil "Jurisprudence", S. 147 ff. (zit.: Bourdoncle).
- Bucher, Ewald:** Der liberale und soziale Rechtsstaat - Rede anlässlich der Schaffermahlzeit am 12. Februar 1965 in Bremen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1965, S. 321 ff. (zit.: Bucher).
- Burdeau, Georges:** Droit constitutionnel et institutions politiques, 8. Aufl., Paris 1959 (zit.: Burdeau, Dr. const., 8. Aufl.).
- - : Les libertés publiques, 2. Aufl., Paris 1961 (zit.: Burdeau, libertés).
- - : Droit constitutionnel et institutions politiques, 9. Aufl., Paris 1962 (zit.: Burdeau, Dr. const., 9. Aufl.).
- Camus, Geneviève:** L'état de nécessité en démocratie (Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. XVIII), Paris 1965 (zit.: Camus).
- Carré de Malberg, Raymond:** Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I, Paris 1920 (zit.: Carré de Malberg).
- Chapsal, Jacques:** La Vème République, 1962-63, Paris 1963, (zit.: Chapsal).
- Chardeau, Jacques:** Liberté d'aller et venir et circonstances exceptionnelles, in: Rev. prat. dr. adm., 1955, S. 30 ff. (zit.: Chardeau).
- Chatelain, Jean:** La nouvelle Constitution et le régime politique de la France, 2. Aufl., Paris 1959 (zit.: Chatelain).
- Chevallier, R.-M.:** L'article 16 de la Constitution Française - Mythe et réalité, ZaöR, Bd. 22 (1962), S. 212 ff. (zit.: Chevallier, L'art. 16).
- Colliard, Claude-Albert:** Précis de droit public, Paris 1955 (zit.: Colliard).
- - : Libertés publiques, Paris 1959 (zit.: Colliard, Lib. publ.).
- - : Les libertés publiques en France, in: Etudes de droit contemporain, 1966, S. 435 ff. (zit.: Colliard, libertés).
- Commentaires:** Commentaires sur la Constitution du 4 octobre 1958 in: La Documentation française, Notes et Etudes Documentaires, Nr. 2530, 11 avril 1959 (zit.: Commentaires).
- Coutant, P.:** Statuts militaires et article 16, Rev. adm., 1961 S. 410 f. (zit.: Coutant).

- Delpech, Joseph: Code administratif, Paris 1937 (zit.: Delpech).
- Doublet, Jacques: Anm. zum Gesetz vom 11. Juli 1938, in: Rec. Dall., 1939, Teil IV, S. 209 f., Fußnote 1 (zit.: Doublet).
- Drago, Roland: L'état d'urgence et les libertés publiques, Rev. dr. publ., 1955, S. 670 ff. (zit.: Drago).
- - : Anm. zur Entsch. des C.E. vom 16. Dezember 1955 (Rechtssache "Dame Bourokba"), Rec. Dall. et Sir., 1956, S. 392 ff. (zit.: Drago, Anm.).
- - : Revue de jurisprudence administrative, Teil II ("fonction publique"), in: Rev. dr. publ., 1961, S. 180 ff. (zit.: Drago, jurispr. adm.).
- Duboc, J.: L'état-major général de la Défense Nationale, 1960, in: Les Institutions politiques de la France, Bd.: Les institutions juridictionnelles et administratives de la France, Paris ohne Erscheinungsjahr (La Documentation française), S. 175 ff. (zit.: Duboc).
- Duez, P. -
Debeyre, G.: Traité de droit administratif, Paris 1952, (zit.: Duez-Debeyre).
- Duguit, Léon: Traité de droit constitutionnel, 3. Aufl., t. III, Paris 1938 (zit.: Duguit).
- Duguit, Léon -
Monnier, Henry -
Bonnard, Roger: Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, 7. Aufl., Paris 1952 (zit.: Duguit-Monnier-Bonnard).
- Duverger, Maurice: Manuel de droit constitutionnel et de science politique, 5. Aufl., Paris 1948 (zit.: Duverger, Manuel).
- - : La cinquième République, Paris 1959 (zit.: Duverger, La cinquième République).
- - : Institutions politiques et droit constitutionnel, 6. Aufl., Paris 1962 (zit.: Duverger, Inst. pol., 6. Aufl.).
- - : Institutions politiques et droit constitutionnel, 7. Aufl., Paris 1963 (zit.: Duverger, Inst. pol., 7. Aufl.).
- - : La cinquième République, 3. Aufl., Paris 1963 (zit.: Duverger, La cinquième République, 3. Aufl.).
- - : La cinquième République, 4. Aufl., Paris 1968 (zit.: Duverger, La cinq. Rép., 4. Aufl.).
- Duvergier, Jean-Baptiste: Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat, Paris 1824 ff. (zit.: Duvergier).

- Ehrmann, (Henry W.):** Die Verfassungsentwicklung im Frankreich der Fünften Republik, in: JÖR, N. F., Bd. 10 (1961), S. 353 ff. (zit.: Ehrmann).
- Ellwein, Thomas:** Anhörung zu dem Thema "Die Notwendigkeit und der Umfang einer Grundgesetzergänzung für den Notstandsfall" in der 1. öffentlichen Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses des deutschen Bundestages am 9. November 1967 im Rahmen der Beratung a) des Entwurfes eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes - Drucksache V/1879 - b) des FDP-Entwurfes eines Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall - Drucksache V/2130 -, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Protokoll des Rechtsausschusses Nr. 55 und Protokoll des Innenausschusses Nr. 71 (zit.: Ellwein).
- Esmein, A. - Nézard, H.:** *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8. Aufl., t. II, Paris 1928 (zit.: Esmein-Nézard).
- Evers, Hans Ulrich:** Anhörung zu dem Thema "Die Notwendigkeit und der Umfang einer Grundgesetzergänzung für den Notstandsfall" in der 1. öffentlichen Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses des deutschen Bundestages am 9. November 1967 im Rahmen der Beratung a) des Entwurfes eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes - Drucksache V/1879 - b) des FDP-Entwurfes eines Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall - Drucksache V/2130 -, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Protokoll des Rechtsausschusses Nr. 55 und Protokoll des Innenausschusses Nr. 71 (zit.: Evers).
- Fabre, Michel-Henry:** *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris 1967 (zit.: Fabre).
- Favoreu, Louis:** *Le conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics*, Rev. dr. publ., 1967, S. 5 ff. (zit.: Favoreu).
- Ferber, Gustav:** Ein gelungener Generalstreik, Handelsblatt, 16. Dezember 1964 (zit.: Ferber).
- Folz, Hans-Ernest:** Staatsnotstand und Notstandsrecht, Diss. Saarbrücken 1961 (zit.: Folz).
- Friedrich, Carl J.:** *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin 1953 (zit.: Friedrich, Verfassungsstaat).
- - - : *La démocratie constitutionnelle*, Paris 1958 - traduction française de "Constitutional Government and Democracy" - (Bibliothèque de la Science politique, 3. Serie, Les Institutions politiques) (zit.: Friedrich).

- Galabert - Gentot: Le contrôle juridictionnel des décisions prises par le Président de la République en vertu de l'article 16 de la Constitution, Actualité juridique, 1962, S. 214 ff. (zit.: Galabert-Gentot).
- Gangl, Hans: Verfassungsfragen der fünften Republik (Grazer Rechts- und Staatswissenschaftliche Studien, Bd. 13), Graz 1964 (zit.: Gangl).
- de Gaulle, Charles: Le fil de l'épée, Paris 1932 (zit.: de Gaulle, Le fil).
- - : Discours et messages - 1940-46, Paris 1946 (zit.: de Gaulle, Discours).
- - : Mémoires de Guerre, t. III, Le Salut, Paris 1959 (zit.: de Gaulle, Mémoires).
- Georgel, Jacques: Critiques et réforme des constitutions de la République - De la Quatrième à la Sixième? -, t. II, Paris 1960 (zit.: Georgel).
- Gicquel, Jean: Essai sur la pratique de la Ve République - Bilan d'un septennat -, Paris 1968 (Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Bd. 33) (zit.: Gicquel).
- Gilli, Jean-Paul: Anm. zu den Entsch. des C.E. vom 4. Februar 1966 (Rechtssachen "Syndicat national des fonctionnaires et agents du groupement des contrôles radio-électriques" und "Syndicat unifié des techniciens de la Radiodiffusion -télévision française et autres"), vom 9. Februar 1966 (Rechtssache "Fédération nationale de l'aviation civile") und vom 9. Juli 1965 (Rechtssache "Pouzeu"), Rec. Dall., 1966, Teil "Jurisprudence", S. 723 ff. (zit.: Gilli).
- Goguel, François - Grosser, Alfred: La Politique en France, Paris 1964 (zit.: Goguel-Grosser).
- Gruber, Dietrich: Die Stellung des Regierungschefs in Deutschland und Frankreich, Hamburg 1964 (zit.: Gruber).
- Hamon, Léo: A propos de l'article 16, Actualité juridique, éd. droit administratif, 1961, S. 663 ff. (zit.: Hamon, A propos de l'art. 16).
- - : Anm. zur Entsch. des Conseil constitutionnel vom 14. September 1961, Rec. Dall., 1963, Teil "Jurisprudence", S. 17 ff. (zit.: Hamon, Anm.).
- Hamon, Léo - Emeri, Claude: Vie et droit parlementaires, Rev. dr. publ., 1961, S. 1015 ff., 1238 ff. (zit.: Hamon-Emeri).
- Hauriou, André: Droit constitutionnel et Institutions politiques, Paris 1966 (zit.: A. Hauriou).
- Hauriou, Maurice: Anm. zur Entsch. des C.E. vom 28. Juni 1918 (Rechtssache "Heyriès"), Rec. Sir., 1922, Teil III, S. 49 ff. (zit.: Hauriou, Anm.).

- - : Précis de droit constitutionnel, Paris 1923 (zit.: Hauriou, Dr. const.).
- Henry, Jean-François: Conclusions zur Entsch. des C.E. vom 2. März 1962 (Rechtssache "Rubin de Servens"), Rev. dr. publ., 1962, S. 288 ff. (zit.: Henry, Conclusions "Rubin de Servens").
- - : Conclusions zur Entsch. des C.E. vom 11. Mai 1962 (Rechtssache "Sieur Salan"), Rev. dr. publ., 1962, S. 542 ff. (zit.: Henry, Conclusions "Salan").
- Hermens, Ferdinand, A.: Verfassungslehre (Kölner Schriften zur Politischen Wissenschaft, Bd. 1), Köln 1964 (zit.: Hermens).
- Hesse, Konrad: Grundfragen einer verfassungsmäßigen Normierung des Ausnahmezustandes, JZ, 1960, S. 105 ff. (zit.: Hesse).
- - : Anhörung zu dem Thema "Die Notwendigkeit und der Umfang einer Grundgesetzergänzung für den Notstandsfall" in der 1. öffentlichen Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses des deutschen Bundestages am 9. November 1967 im Rahmen der Beratung a) des Entwurfes eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes - Drucksache V/1879 - b) des FDP-Entwurfes eines Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall - Drucksache V/2130 -, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Protokoll des Rechtsausschusses Nr. 55 und Protokoll des Innenausschusses Nr. 71 (zit.: Hesse, Notstandsfall).
- von Hippel, Ernst: Der französische Staat der Gegenwart, ohne Erscheinungsort 1928 (zit.: v. Hippel).
- Jetter, Karl: Franzosen streiken für das Streikrecht, F.A.Z., 18. März 1963 (zit.: Jetter).
- Jèze, Gaston: Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik (Das Öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XXIII), Tübingen 1913 (zit.: Jèze).
- - : L'exécutif en temps de guerre - les pleins pouvoirs, Rev. dr. publ., 1917, S. 5 ff. (zit.: Jèze, L'exécutif).
- Kaiser, Josef H.: Der politische Streik, Berlin 1955 (zit.: Kaiser).
- Kirchheimer, Otto: In Frankreich regiert ein einziger Mann, in: Außenpolitik, 1959, S. 422 ff. (zit.: Kirchheimer).
- Koenig, Pierre: La protection des libertés publiques dans le régime de l'état d'urgence - Etude de l'application sur les plans administratif et judiciaire des lois des 3 avril et 7 août 1955, Rev. adm., 1958, Teil "Législation et Jurisprudence", S. 19 ff. (zit.: Koenig).

- Kovar, R. - Bloch, G. Ph.: Exécutif et législatif dans la constitution de la Vème République, JBR, N.F., Bd. 8 (1959), S. 215 ff. (zit.: Kovar-Bloch).
- Laferrière, Julien: Manuel de droit constitutionnel, 2. Aufl., Paris 1947 (zit.: Laferrière).
- Lamarque, Jean: La théorie de la nécessité et l'article 16 de la Constitution, Rev. dr. publ., 1961, S. 559 ff. (zit.: Lamarque, L'art. 16).
- - : Légimité constitutionnelle et contrôle juridictionnel des actes pris en vertu de l'article 16, Semaine, Teil I - Doctrine, 1962, Nr. 1711 (zit.: Lamarque, Contrôle).
- Laponce, J.A.: The Government of the Fifth Republic - French Political Parties and the Constitution, Berkeley - Los Angeles 1961 (zit.: Laponce).
- de Laubadère, André: Traité élémentaire de Droit administratif, 2. Aufl., Paris 1957 (zit.: de Laubadère, Dr. adm., 2. Aufl.).
- - : Traité élémentaire de Droit administratif, 3. Aufl., t. I et II, Paris 1963 (zit.: de Laubadère, Dr. adm., Bd. I bzw. II).
- - : Les rôles respectifs du gouvernement et du parlement dans la procédure législative, in: Etudes Juridiques et Economiques, Nr. 23, November 1959 (Commentaires de la Constitution de la Ve République), S. 24 f. (zit.: de Laubadère, Les rôles).
- Leroy, Paul: L'organisation constitutionnelle et les crises (Bibliothèque const.sc.pol., t. XXII), Paris 1966 (zit.: Leroy).
- Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübingen 1959 (zit.: Loewenstein).
- Lottig, Hans: Die Verfassung der Fünften Französischen Republik (Die Staatsverfassungen der Welt, herausgegeben von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, Bd. 3), Frankfurt-Main/Berlin 1961 (zit.: Lottig).
- Macridis, Roy C. - Brown, Bernhard E.: The de Gaulle Republic - Quest for Unity, Homewood, Illinois (USA) 1960 (zit.: Macridis-Brown).
- Mandry, Fritz: Der Ausnahmezustand in Frankreich, in: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 9, Das Recht des Ausnahmezustandes im Auslande (Frankreich, Belgien, Niederlande, Italien, England, Irland), Berlin und Leipzig 1928, S. 9 ff. (zit.: Mandry).

- Mathiot, André:** La théorie des circonstances exceptionnelles, in: L'évolution du droit public, études offertes à A. Mestre, Paris 1956, S. 413 ff. (zit.: Mathiot).
- Mohler, Armin:** Die Fünfte Republik - Was steht hinter de Gaulle?, München 1963 (zit.: Mohler).
- Morange, Georges:** Le contrôle des décisions prises au titre de l'article 16, Rec. Dall., 1962, Teil "Chronique", S. 109 ff. (zit.: Morange, Le contrôle).
- Mosler, Hermann:** Anhörung zu dem Thema "Rechtsvergleichende Darstellung des ausländischen Notstandsrechtes" in der 4. Öffentlichen Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses des deutschen Bundestages am 7. Dezember 1967 im Rahmen der Beratung a) des Entwurfes eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes - Drucksache V/1879 - b) des FDP-Entwurfes eines Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall - Drucksache V/2130 - Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Protokoll des Rechtsausschusses Nr. 60 und Protokoll des Innenausschusses Nr. 76 (zit.: Mosler).
- Nizard, Lucien:** Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative, Thèse Paris 1959 (zit.: Nizard, Les circ. exc.).
- - : La Jurisprudence administrative des circonstances exceptionnelles et la légalité (Bibliothèque de Droit public, t. XL), Paris 1962 (zit.: Nizard).
- Notter, Nikolaus:** Der Präsident der Republik als pouvoir neutre nach der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958, Diss. Würzburg 1964 (zit.: Notter).
- Passeron, André:** De Gaulle parle / des institutions, de l'Algérie, de l'armée, des affaires étrangères, de la Communauté, de l'économie et des questions sociales, Paris 1962 (zit.: Passeron).
- Pernot, G.:** A propos de la suspension de l'inamovibilité des juges, Rev. pol., 1961, S. 217 ff. (zit.: Pernot, A propos).
- Pinto, Roger:** Le contrôle de la constitutionnalité des lois et la Constitution de 1958, in: Etudes Juridiques et Economiques, Nr. 23, November 1959 (Commentaires de la Constitution de la Ve République), S. 30 (zit.: Pinto).
- Prélot, Marcel:** Le premier président de la Ve République, in: Etudes Juridiques et Economiques, Nr. 23, November 1959 (Commentaires de la Constitution de la Ve République), S. 9 ff. (zit.: Prélot, Le premier président).

- - : Institutions politiques et droit constitutionnel, 3. Aufl., Paris 1963 (zit.: Prélot, Inst. pol.).
- Raiciu, J.: Légalité et nécessité, Thèse Paris 1933 (zit.: Raiciu).
- Reinach, Théodore: De l'Etat de siège et des institutions de Salut public à Rome, en France et dans les législations étrangères, Thèse Paris 1885 (zit.: Reinach).
- Remandas, Renate: Die Freiheitsrechte der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Frankreich (Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Meinungsäußerungsfreiheit, des Koalitions- und Streikrechts), Diss. Mainz 1965 (zit.: Remandas).
- Reynaud, Paul: Et après?, Paris 1964 (zit.: Reynaud).
- Rivero, Jean: Droit administratif, 2. Aufl., Paris 1962 (zit.: Rivero).
- Rolland, Louis: Précis de droit administratif, Paris 1947 (zit.: Rolland).
- Rousseau, Jean-Jacques: Du Contrat Social, éd. par Maurice Halbwachs (Bibliothèque Philosophique-Aubier, Editions Montaigne), 1943 (zit.: Rousseau).
- Roux, J.A.: Anm. zur Entsch. der Cour de cassation vom 5. August, 23. September und 28. Oktober 1915 sowie vom 16. März, 20. April und 12. Mai 1916, Rec. Sir., 1917, Teil I, S. 26 (zit.: Roux).
- Scheuer, Wolfgang: Das Staatsnotrecht - Unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Innsbruck 1966 (zit.: Scheuer).
- Schneider, Peter: Das Problem des Notrechtes und Art. 89 bis BV, Neue Zürcher Zeitung, Nr. 1487 vom 26. Juni 1953 (zit.: P. Schneider, Das Problem des Notrechtes).
- - : Ausnahmezustand und Norm - Eine Studie zur Rechtslehre von Carl Schmitt, Stuttgart 1957 (zit.: P. Schneider).
- - : Rechtsstaat und Staatsnotrecht, in: Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission, Tagung am 20. und 21. November 1959 in Bad Godesberg (Ansprachen und Referate), S. 10 ff. (zit.: P. Schneider, Rechtsstaat).
- - : Widerstandsrecht und Rechtsstaat, AöR, Bd. 89 (1964), S. 1 ff. (zit.: P. Schneider, Widerstandsrecht).
- - : Stichwort "Notstandsrecht", in: Evangelisches Staatslexikon, herausgegeben von Hermann Kunst und Siegfried Grundmann i.V.m. Wilhelm Schneemelcher und Roman Herzog, Stuttgart 1966 (zit.: P. Schneider, Notstandsrecht).

- Silvéra, V.: Les mesures d'application de l'article 16 de la constitution dans le domaine de la fonction publique, Rev. adm., 1961, S. 639 ff. (zit.: Silvéra).
- Souty, Pierre: Documents sur la Constitution de la Ve République (Législation et Jurisprudence), ohne Erscheinungsort 1964 (zit.: Souty).
- Stillmunkes, Pierre: La classification des actes ayant force de loi en droit public français, Rev. dr. publ., 1964, S. 261 ff. (zit.: Stillmunkes).
- Taÿ, Hugues: Le régime présidentiel et la France - Etude d'histoire des idées juridiques et politiques (Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Bd. XXVII), Paris 1967 (zit.: Taÿ).
- Tiedemann, Klaus: Das Grundrechtsproblem im französischen Rechtsstaat - Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Entwicklung in der V. Republik, DÖV, 1962, S. 367 ff. (zit.: Tiedemann).
- Travaux préparatoires: Travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958 (Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel), La Documentation française, Paris 1960 (zit.: Trav. prép.).
- Vedel, Georges: Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Paris 1949 (zit.: Vedel, Manuel).
- - : Les sources idéologiques de la Constitution de 1958, in: Etudes Juridiques et Economiques, Nr. 23, November 1958 (Commentaires de la Constitution de la Ve République), S. 5 ff. (zit.: Vedel, Les sources idéologiques).
- - : Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques, Cours Polycopié, 1958-1959 (zit.: Vedel, Cours, 1958-59).
- - : Cours de droit constitutionnel, Cours Polycopié, 1959-1960 (zit.: Vedel, Cours, 1959-60).
- - : Droit administratif, 3. Aufl., Paris 1964 (zit.: Vedel, Dr. adm.).
- Velut, F.: Le régime de l'état de siège avant la loi du août 1849, Thèse Paris 1910 (zit.: Velut).
- Vignes, M. Daniel: La Révision constitutionnelle française de 1954, JÖR, N.F., Bd. 7 (1958), S. 257 ff. (zit.: Vignes).
- Volkert, Heinz Peter: Die Präsidentschaft der V. Republik Frankreichs, Diss. Mainz 1963 (zit.: Volkert).

- Wägenbaur, Rolf: Bemerkungen zur Frage des Staatsnotstandes, MdB, 1958, S. 881 ff. (zit.: Wägenbaur).
- Waline, Maurice: Traité élémentaire de droit administratif, 6. Aufl., Paris 1951 (zit.: Waline, Dr. adm., 6. Aufl.).
- - : Notes de Jurisprudence, Rev. dr. publ., 1955, S. 709 ff. (zit.: Waline, Notes).
- - : Les rapports entre la loi et le règlement, Rev. dr. publ., 1959, S. 699 ff. (zit.: Waline, Les rapports).
- - : Droit administratif, 8. Aufl., Paris 1959 (zit.: Waline, Dr. adm., 8. Aufl.).
- - : Droit administratif, 9. Aufl., Paris 1963 (zit.: Waline, Dr. adm.).
- Wittig, Klaus: Die Stellung des Präsidenten der Republik nach der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958, Diss. Köln 1962 (zit.: Wittig).
- Zieburg, Gilbert: Die V. Republik - Frankreichs neues Regierungssystem (Die Wissenschaft von der Politik, Bd. 12), Köln und Opladen 1960 (zit.: Zieburg, Die V. Republik).
- - : Der Staatsnotstand in Frankreich, in: Der Staatsnotstand, Vorträge gehalten im Sommersemester 1964, herausgegeben von Ernst Fraenkel, Otto-Suhr-Institut an der Freien Universität Berlin, Berlin 1965, S. 165 ff. (zit.: Zieburg, Der Staatsnotstand).
- Zürn, Peter: Die republikanische Monarchie - Zur Struktur der Verfassung der V. Republik in Frankreich (Münchener Studien zur Politik, 5. Heft), München 1965 (zit.: Zürn).

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Anm.	Anmerkung
Arch.	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel, Article
Ass. plén.	Assemblée plénière
Bd.	Band
Bull. des lois	Bulletin des lois de la République française, Paris
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
C. E.	Conseil d'Etat
circ. exc.	circonstances exceptionnelles
Codes Dall.	Petits Codes Dalloz: Code pénal, annoté d'après la doctrine et la jurisprudence, 44. Aufl., Paris 1947
Code général	Code général français contenant les Lois et Actes du Gouvernement publiés depuis l'ouverture des Etats Généraux au 5 mai 1789, jusqu'au 8 juillet 1815, Paris ohne Erscheinungsjahr
Dekr.	Dekret
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
éd.	édition
Entsch.	Entscheidung
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
J. O.	Journal officiel de la République Française, (Lois et décrets)
J. O., Déb. parl.	Journal officiel de la République Française, Débats parlementaires, Assemblée Nationale
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	Juristenzeitung
MdR	Monatszeitschrift für deutsches Recht

N. F.	Neue Folge
Ord.	Ordonnance
Rec. C.E.	Recueil des décisions du Conseil d'Etat, Collection Lebon, Panhard, Chalvon-Demersay
Rec. Dall.	Recueil Dalloz de Doctrine, de Jurisprudence et de Législation, Paris
Rec. Sir.	Recueil général des lois et des arrêts, fondé par J.-B. Sirey, Lois annotées ou lois, décrets, ordonnances. Avis du Conseil d'Etat, etc., Paris
Rev. adm.	La Revue Administrative
Rev. dr. publ.	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étrangère, Paris
Rev. fr. sc. pol.	Revue Française de Science politique, Paris
Rev. pol.	Revue politique des idées et des institutions, Paris
Rev. prat. dr. adm.	Revue Pratique de droit administratif
Semaine	La Semaine Juridique
Sp.	Spalte
t.	tome
Trib.	Tribunal
Trib. adm.	Tribunal administratif
Tz.	Textziffer
ZaöR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Einleitung

In dieser Arbeit werden zunächst Gebiete des französischen Rechtes dargestellt, die sich mit dem Staatsnotstand befassen. Unter Staatsnotstand wird jede erhebliche und außergewöhnliche Notlage verstanden, die dem Staat von innen oder außen droht oder in der er sich befindet; zu den klassischen Fällen sind etwa der Krieg, der Bürgerkrieg und der Katastrophenfall zu zählen ¹⁾. Mit dem Begriff Staatsnotrecht werden alle Rechtssätze materieller und formeller Art bezeichnet, die die Bewältigung des Staatsnotstandes zum Gegenstand haben.

Das gestellte Thema ist zwar schon in der Vergangenheit behandelt worden, eine nähere und zusammenhängende Darstellung, die die Rechtsentwicklung nach Inkrafttreten der Verfassung vom 4. Oktober 1958 berücksichtigt, liegt bisher jedoch nicht vor. 1928 ist unter dem Titel "Der Ausnahmezustand in Frankreich" ein Beitrag von Fritz Mandry erschienen ²⁾ und 1955 unter dem Titel "Das Staatsnotrecht in Frankreich" eine Publikation von Hans Ballreich ³⁾. Aus neuester Zeit ist die Veröffentlichung "Der Staatsnotstand in Frankreich" von Gilbert Zieburg aus dem Jahre 1965 zu nennen ⁴⁾. Alle drei Erörterungen geben lediglich einen Überblick und verzichten weitgehend auf nähere Beschreibungen; dies gilt besonders für die tatsächliche Anwendung von Staatsnotstandsregelungen. Soweit ersichtlich, befaßt sich in Frankreich - abgesehen von der Schilderung einzelner Rechtsinstitute - keine Arbeit mit der gestellten Aufgabe. Erwähnt werden muß allerdings die 1965 erschienene, sehr umfassende Dissertation "L'état de nécessité en démocratie", vorgelegt von Geneviève Camus ⁵⁾. Die Autorin bezieht die verschiedensten Rechtskreise unterschiedlich in ihre Betrachtung ein und

1) In Frankreich hat sich bisher zwar keine einheitliche Terminologie herausgebildet (vgl. Camus, S. 10), am treffendsten dürfte "Staatsnotstand" aber mit dem Ausdruck "état de nécessité" wiedergegeben werden.

2) a.a.O.

3) a.a.O.

4) a.a.O.

5) a.a.O.

erörtert unter hauptsächlich theoretischen Aspekten Probleme der Eingliederung des Staatsnotrechtes in eine demokratische Staatsordnung, wobei die in Frankreich geltenden Regelungen nur zum Teil und nur am Rande angesprochen werden. In der 1966 veröffentlichten Dissertation von Paul Leroy "L'organisation constitutionnelle et les crises" ¹⁾ wird lediglich eine einzige Einrichtung des französischen Staatsnotrechtes behandelt.

Diese Situation dürfte es rechtfertigen, über die in Frankreich bestehende Rechtslage eingehender zu berichten. Auch wenn gegenwärtig die Notstandsgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen ihren Abschluß gefunden hat, könnte es für das künftige Verhalten von Interesse sein zu erfahren, wie sich ein Nachbarland den Notstandsproblemen gestellt hat. Es wird das Bestreben sein, nicht nur eine abstrakte Beschreibung zu geben, sondern in geeigneten Fällen die Anwendung von Normen zu erörtern.

Das Schwergewicht der Darstellung wird auf dem gegenwärtig geltenden Rechtszustand liegen. Nur soweit Anschaulichkeit oder andere Gründe es verlangen sollten, werden historisch gewordene Regelungen berücksichtigt. So erscheint es erlaubt, im allgemeinen Bestimmungen unerwähnt zu lassen, die eng mit den Ereignissen der französischen Revolution von 1789 verbunden sind, ohne die entscheidende Vorstufe für die Entwicklung späterer Rechtsformen zu bilden ²⁾. Es wird ebenfalls verzichtet, Fragen der Ermächtigungsgesetzgebung und der damit zusammenhängenden "décrets-lois" darzustellen. In der V. Republik hat diese Problematik erheblich an

1) a.a.O.

2) So blieben z.B. unberücksichtigt die Verfassungen vom 3. Sept. 1791 (Duguit-Monnier-Bonnard, S. 1 ff.) und vom 5. Fructidor des Jahres III (Duguit-Monnier-Bonnard, S. 73 ff.) sowie die "loi martiale contre les attroupelements" vom 21. Okt. 1789 (Code général, Bd. 10, S. 2 ff.), Art. 55 des sénatus-consulte organique vom 16. Thermidor des Jahres X (Bulletin des lois, 3. Serie, Bd. 6, S. 535 ff.) und die "loi sur la répression du brigandage et des assassinats dans l'intérieur" (état de troubles civils) vom 24. Messidor des Jahres VII (Bulletin des lois, 8. Teil, 2. Sem. des Jahres VII, Nr. 295, lfd. Nr. 3139).

Bedeutung verloren, da an Stelle des in der Verfassung von 1946 geltenden Verbotes, Legislativbefugnisse zu delegieren ¹⁾, die Verfassung von 1958 ausdrücklich die Möglichkeit einräumt, daß die Regierung von dem Parlament das Recht erhält, vorübergehend Maßnahmen zu treffen, die normalerweise in den Gesetzgebungsbereich gehören ²⁾. Die insoweit in der III. und IV. Republik aufgetretenen rechtlichen Schwierigkeiten hat Rückert in seiner Dissertation ausführlich geschildert ³⁾. Schließlich wird unter-

1) Art. 13 der Verfassung von 1946 lautet:
"L'Assemblée nationale vote seule la loi.
Elle ne peut déléguer ce droit".

2) Art. 38 der Verfassung von 1958 bestimmt:
"Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances ... deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai ..., les ordonnances ne peuvent être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif".

In Anwendung des Art. 38 erging z.B. angesichts des Aufstandes vom 24. Jan. 1960 das Gesetz vom 4. Febr. 1960, das die Regierung ermächtigte, notwendige Maßnahmen zu treffen "pour assurer le maintien de l'ordre, la sauvegarde de l'Etat et de la Constitution, la pacification et l'administration de l'Algérie" (vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 80, Tz. 113).

Vgl. zu Art. 38 Vedel, Dr. adm., S. 181 ff.;
Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 545 ff.;
Chatelain, S. 113 f.; Prélôt, Inst. pol., S. 754,
Tz. 549; Waline, Les rapports, S. 709.

3) Dieter A. Rückert, Grundlagen und Bedeutung der Décrets-lois im französischen Verfassungsrecht, Mainz 1960.

lassen, über solche Rechtsformen zu berichten, die das Thema nur am Rande berühren ¹⁾.

Nach der Darstellung der Rechtslage soll in einem zweiten Teil versucht werden, einen zusammenfassenden Überblick über die vorhandenen Rechtsinstitute zu geben. Daran anschließend sind die unterschiedlichen Auffassungen der französischen Rechtswissenschaft zum Problem des Staatsnotstandes zu kennzeichnen. Schließlich wird in einem letzten Teil angestrebt, unter verschiedenen Aspekten die Bedeutung der geltenden Rechtsinstitute zu ermitteln.

1) Z.B. Art. 89 Abs. IV der Verfassung von 1958:
"Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire".

Erster Teil: Die Rechtslage

=====

A. Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen

I. Der Artikel 92 der Verfassung vom 13. Dezember 1799

Die Konsularverfassung vom 13. Dezember 1799 ¹⁾ eröffnete die Möglichkeit, die Verfassung zu suspendieren. In ihrem Artikel 92 heißt es: Im Falle eines bewaffneten Aufstandes oder im Falle von Unruhen, die die Sicherheit des Staates bedrohen, kann ein Gesetz in von ihm bestimmten Gebieten für eine von ihm bestimmte Zeit die Herrschaft der Verfassung aufheben; falls die gesetzgebende Körperschaft nicht tagen sollte, kann die Regierung diese Aufhebung provisorisch erklären; die gesetzgebende Körperschaft muß gleichzeitig in der kürzesten Frist einberufen werden ²⁾. Mit Hilfe dieser Verfassungsnorm konnten alle Maßnahmen getroffen werden, die zur Sicherheit des Staates für notwendig erachtet wurden ³⁾. Eine richterliche Überprüfung der Entscheidung nach Artikel 92 gab es nicht ⁴⁾.

An der Verteilung der Befugnisse im Staate, wie sie die Verfassung vom 13. Dezember 1799 vorsah, hätte sich kaum etwas geändert, wenn Artikel 92 angewendet worden wäre ⁵⁾. Die Verfassung, die im wesentlichen die ganze Macht in die Hände des Ersten Konsuls legte, billigte dem Gesetzgeber mit Artikel 92 nur scheinbar außerordentliche Rechte zu. Die Legislative besaß keine Unabhängigkeit, war vielmehr dem Belieben der Regierung, also dem Ersten Konsul ausgesetzt. Der Corps législatif tagte nur vier Monate im Jahr; während der übrigen Zeit übernahm die Regierung seine Funktionen ⁶⁾.

1) "22. Frimaire des Jahres VIII".

2) Der Originaltext ist im Anhang, Nr. 3 wiedergegeben.

3) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 599.

4) Vgl. Nizard, S. 23.

5) Vgl. Nizard, S. 22.

6) Vgl. Nizard, S. 22; vgl. auch Lamarque, L'art. 16, S. 599, Fußnote 68.

Artikel 92 wurde anlässlich der Vendée-Erhebung angewendet. Dies führte dazu, daß gegen Aufständische Todesstrafen verhängt und Kriegsgerichte ("conseils de guerre") tätig werden konnten; gegen diese gerichtlichen Entscheidungen waren keine Rechtsmittel zulässig. Außerdem durften außerordentliche Abgaben auferlegt werden ¹⁾.

II. Der Artikel 14 der Charte von 1814

Gemäß Artikel 14 der Charte constitutionnelle vom 4. Juni 1814 erließ der König - oberster Chef des Staates - unter anderem die Verordnungen und Ordonnanzen, die für die Ausführung der Gesetze und für die Sicherheit des Staates notwendig waren ²⁾. Nach Auffassung der Redakteure dieser Bestimmung sollte der König damit nicht die Möglichkeit erhalten, in besonderen Situationen die Stelle des Gesetzgebers einzunehmen. Dies war auch der Standpunkt der damaligen Rechtslehre. Die Worte "für die Sicherheit des Staates" gaben lediglich eine zu jener Zeit übliche Formel wieder, mit der das Recht der Regierung bezeichnet wurde, im Rahmen der Gesetze Verordnungen zu erlassen. Man unterschied damals begrifflich nicht zwischen Ordonnanzen, die der Ausführung von Gesetzen dienten und solchen, die sich mit der Sicherheit des Staates befaßten. Der Wortlaut des Artikels 14 ist so zu verstehen, daß durch ihn der König lediglich auf dem Gebiet des Polizeirechtes ein Ordnungsrecht erhalten sollte, dabei aber an die Gesetze gebunden war ³⁾. In dieser Weise war die Bestimmung auch zunächst gehandhabt worden. So bezog sich auf Artikel 14 zum Beispiel eine Ordonnanz aus dem Jahre 1821, die sich mit gesundheitspolizeilichen Fragen befaßte ⁴⁾.

1) Vgl. Velut, S. 48 f.; Drago, S. 700.

2) Der Originaltext ist im Anhang, Nr. 4 wiedergegeben.

3) Vgl. zu dieser Auslegung Lamarque, L'art. 16, S. 599 f.; Vedel, Cours, 1958-59, S. 259; Nizard, S. 21 f.

4) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 600.

Artikel 14 erhielt 1830 besondere Bedeutung, als Charles X. unter Berufung auf diese Regelung mit Hilfe von vier, die Zuständigkeit der Legislative berührenden Ordonnanzen vom 27. Juli versuchte, den Einfluß der Abgeordnetenkammer zu unterdrücken, das parlamentarische Regierungssystem zu beseitigen und wieder monarchistischen Prinzipien Geltung zu verschaffen ¹⁾.

Die beiden ersten Ordonnanzen sprachen die Auflösung der Abgeordnetenkammer aus, die dritte änderte das Wahlsystem einseitig zugunsten des "régime censitaire" und schloß eine Anzahl von Handel- und Gewerbetreibenden, die als politisch unbequem galten, aus dem Kreise der Wahlberechtigten aus; mit der vierten Ordonnanz wurden Zeitschriften der Zensur unterworfen ²⁾. Zur Rechtfertigung seines Vorgehens brachte der König zum Ausdruck, Artikel 14 billige ihm in Krisenzeiten solche außerordentlichen Befugnisse zu. Diese Auslegung wird allgemein als verfassungswidrig angesehen, weil der König ohne rechtliche Grundlage in die Kompetenzen des Gesetzgebers eingegriffen habe ³⁾.

Diese Anwendung des Artikels 14 im Jahre 1830 wurde zum Anlaß genommen, die Bestimmung zu ändern und präziser zu fassen. Der entsprechende Artikel 13 der Charte constitutionnelle vom 14. August 1830 lautet insoweit: Der König erläßt die Verordnungen und Ordonnanzen, die für die Ausführung der Gesetze notwendig sind, ohne jemals das Recht zu haben, die Gesetze selbst aufzuheben oder sich über ihre Ausführung hinwegzusetzen ⁴⁾.

III. Die Verfassungsakte Nr. 2 vom 11. Juli 1940

Die Verfassungsakte Nr. 2 vom 11. Juli 1940 bestimmt in Artikel 1 § 2: Obwohl sich die (gesetzgebenden) Körperschaften gebildet haben, liegt die Gesetzgebungsbefugnis bei dem Staatsoberhaupt, wenn der

1) Vgl. Laferrière, S. 184 f.

2) Vgl. Laferrière, S. 184 f.

3) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 599 f.;
anders Raîciu, S. 219

4) Der Originaltext ist abgedruckt bei Duguit-Monnier-Bonnard, S. 195.

Fall einer äußeren Spannung oder einer schweren inneren Krise vorliegt; diese Zuständigkeitsübertragung ist lediglich von der Entscheidung des Staatsoberhauptes abhängig; das Gesetzgebungsverfahren vollzieht sich in den Formen, die auch für die ordentliche Legislative gültig sind ¹⁾.

Die Bedeutung dieser Bestimmung läßt sich leichter im Zusammenhang mit der politischen und verfassungsrechtlichen Situation Frankreichs im Juli 1940 beurteilen.

Die militärische Niederlage von 1940 hatte keine revolutionären Ereignisse wie 1848, 1852 und 1871 zur Folge. Die Institutionen der III. Republik blieben zunächst erhalten. So existierten der Präsident der Republik, eine Regierung unter dem Vorsitz von Pétain mit provisorischem Sitz in Vichy, die Deputiertenkammer und der Senat. Auf Grund der politischen Verhältnisse sah sich die Regierung veranlaßt, eine weitreichende Verfassungsänderung herbeizuführen ²⁾. Dies ließ sich legal nur mit Hilfe des dafür vorgesehenen Revisionsverfahrens erreichen. Unter formaler Berücksichtigung entsprechender Bestimmungen verabschiedete das Parlament auf Ersuchen der Regierung die "Loi constitutionnelle" vom 10. Juli 1940, durch die die verfassungsgebende Gewalt auf Marschall Pétain überging ³⁾. In dem Verfassungsgesetz heißt es, die Nationalversammlung übertrage Marschall Pétain die Befugnis, durch einen Akt oder mehrere eine neue Verfassung des französischen Staates zu schaffen; diese Verfassung müsse einige recht-

1) Der Originaltext ist im Anhang, Nr. 12 wiedergegeben.

2) Die Regierung schrieb: "... Il faut que le gouvernement ait tout pouvoir pour décider, entreprendre et négocier, tout pouvoir pour sauver ce qui peut être sauvé, pour détruire ce qui doit être détruit, pour construire ce qui doit être construit. Le gouvernement demande donc au Parlement ... de faire confiance au maréchal Pétain, président du Conseil, pour proclamer ... les lois fondamentales de l'Etat français ..."
(abgedruckt bei Laferrière, S. 832, Fußnote 2).

3) Rec. Sir. 1940, t. II, S. 1457. Wegen Einzelheiten vgl. Laferrière, S. 832 ff., der wegen der materiellrechtlichen Gültigkeit des Gesetzes Bedenken äußert; Prélot, Inst. pol., S. 483 f.

liche Einrichtungen, die genannt werden ¹⁾, garantieren und durch die Nation angenommen werden. Unter Bezugnahme auf dieses Gesetz veröffentlichte Pétain von 1940 bis 1942 sieben Verfassungsakte, die lediglich - wenn auch bedeutsame - Teilfragen regelten, die Verfassung von 1875 insgesamt nicht aufhoben ²⁾.

Das System von Vichy verließ lange Zeit geübte französische Verfassungstraditionen ³⁾. Innerhalb der Exekutive brachte die Verfassungsakte Nr. 1 vom 11. Juli 1940 insofern eine Änderung, als Pétain die Funktionen eines Staatsoberhaupts übernahm und damit das Amt des Präsidenten der Republik sowie des Ministerpräsidenten vereinigte ⁴⁾. Die Verfassungsakte Nr. 3 vom 11. Juli 1940 bestätigte zwar den Weiterbestand von Senat und Deputiertenkammer, diese verloren aber faktisch ihre Rechte, weil sie sich nur auf Anruf des Staatsoberhaupts versammeln durften. Das Parlament war als Verfassungsorgan in der Praxis ausgeschaltet ⁵⁾. Der Grundsatz der Gewaltentrennung war aufgehoben. Der Marschall nahm die Befugnis zur Gesetzgebung und im Bereich des politischen Strafrechtes Rechtsprechungskompetenzen für sich in Anspruch. Abhängigkeiten der Exekutive von der Legislative gab es nicht mehr. Individualrechte wurden unterdrückt. Die Macht des Staatsoberhaupts war absolut. Seine Stellung kam der eines Diktators gleich ⁶⁾.

Auf diesem rechtlichen und politischen Hintergrund ist der eingangs zitierte, von Pétain erlassene Artikel 1 § 2 der Verfassungsakte Nr. 2 vom 11. Juli 1940 zu sehen. Diese Regelung besitzt nur formale Bedeutung, denn der Staatsoberhaupt ist, auch wenn

1) "Les droits du travail, de la famille et de la patrie".

2) Vgl. Laferrière, S. 835, Fußnote 1.

3) Vgl. Prélôt, Inst. pol., S. 485.

4) Vgl. Laferrière, S. 847; Prélôt, Inst. pol., S. 486.

5) Vgl. Laferrière, S. 845.

6) Vgl. Laferrière, S. 847 ff.; Tay, S. 108 ff.; Prélôt, Inst. pol., S. 485.

keine äußere Spannung oder eine schwere innere Krise vorliegt, Herr des Gesetzgebungsverfahrens. Eine Besonderheit, etwa im Sinne einer außerordentlichen Zuständigkeitsverlagerung, ist nicht gegeben. Diese Beurteilung ändert sich nicht wesentlich im Blick auf die Verfassungsakte Nr. 12 bis vom 26. November 1942, die die Rechte aus Artikel 1 § 2 der Verfassungsakte Nr. 2 auf die inzwischen wieder geschaffene Einrichtung eines Regierungschefs übertrug, der seit der Verfassungsakte Nr. 11 vom 18. April 1942 die Exekutivgewalt mit dem Staatschef teilte ¹⁾. Im übrigen fand die erörterte Bestimmung der Verfassungsakte Nr. 2 niemals Anwendung ²⁾.

IV. Der Artikel 16 der Verfassung vom 4. Oktober 1958

1. Allgemeines

Der Artikel 16 der Verfassung vom 4. Oktober 1958 lautet:

"(1) Wenn die Institutionen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Integrität ihres Staatsgebietes oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen schwer und unmittelbar bedroht sind und wenn das regelmäßige Funktionieren der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten unterbrochen ist, ergreift der Präsident der Republik nach offizieller Konsultation des Premierministers, der Präsidenten der (Parlaments-) Versammlungen sowie des Verfassungsrates die durch diese Umstände geforderten Maßnahmen. (2) Er setzt davon die Nation durch eine Botschaft in Kenntnis. (3) Diese Maßnahmen müssen von dem Willen durchdrungen sein, den verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten in kürzester Frist die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu verschaffen. Dabei ist der Verfassungsrat zu konsultieren. (4) Das Parlament tritt von Rechts wegen zusammen. (5) Die Nationalversammlung darf während der Ausübung der außerordentlichen Befugnisse nicht aufgelöst werden".³⁾

1) Vgl. Laferrière, S. 852 f., der auch über die weitere Entwicklung des Vichy-Regimes berichtet.

2) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 601.

3) Der Originaltext ist im Anhang, Nr. 15 wiedergegeben.

a) Der Präsident der Republik entscheidet alleine über die Anwendung dieses Artikels ¹⁾. Nur der Staatsef beurteilt, ob die ungenau umschriebenen materiellen Anwendungsvoraussetzungen erfüllt sind und damit eine Ausübung der Sonderbefugnisse zulässig ist. Die durch den Text auferlegten Konsultationsverpflichtungen sind unverbindlich.

Artikel 16 ermöglicht eine verfassungsmäßige Diktatur ²⁾. Mit dem Rückgriff auf Artikel 16 vereinigt der Präsident in seiner Person die gesamte Staatsgewalt ³⁾. Vorübergehend wird ein Teil der Verfassung außer Kraft gesetzt ⁴⁾. Der Präsident tritt an die Stelle des Parlamentes und der Regierung ⁵⁾. Abgesehen von einer Verfassungsänderung ist es dem Staatsef gestattet, alle erdenklichen Maßnahmen einschließlich der Beseitigung von Freiheitsrechten zu treffen. Er entscheidet über die Dauer der Anwendung seiner Ausnahmebefugnisse. Trotz des Wortlautes nimmt die Nationalversammlung unter der Herrschaft des Artikels 16 keine bedeutende Stellung ein.

Außer dem Fall der praktisch kaum durchführbaren Anklage wegen "haute trahison" ⁶⁾ gibt es im rechtlichen Sinne keine nennenswerten Mittel, den Präsidenten bei der Handhabung seiner Sondervollmachten zu kontrollieren. Grund dafür ist besonders, daß er verbindlich den Verfassungstext interpretiert und daß daher seine Handlungen im allgemeinen als rechtmäßig zu qualifizieren sind ⁷⁾. Dies gilt für den Rückgriff auf Artikel 16, für die Einzelmaß-

1) Vgl. Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 526; Georgel, S. 98 f.; Avril, S. 222.

2) Vgl. Nizard, S. 23.

3) Vgl. Vedel, Dr. adm., S. 26; Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 303.

4) Vgl. Burdeau, Dr. const., 8. Aufl., S. 483.

5) Vgl. Gruber, S. 26.

6) Der Ausdruck muß unübersetzt bleiben, da er weder in der Verfassung noch im Code pénal oder anderswo definiert wird. Es bleibt hier die Frage offen, ob im Sinne des deutschen Strafgesetzbuches ein Hoch- oder Landesverrat gemeint ist.

7) Vgl. Entsch. des Präsidenten der Nationalversammlung vom 12. Sept. 1961, Rev. dr. publ., 1961, S. 1038 f.; Chevallier, L'art. 16, S. 224; Nizard, S. 25; mit Einschränkungen Lamarque, Contrôle.

nahmen und für sonstige Entscheidungen, die er in Verbindung mit dieser Verfassungsbestimmung trifft. Parlament und Gerichte stellen keine wirksamen Kontrollinstanzen dar.

b) Artikel 16 beruht nicht auf einer von der französischen Staatslehre vertretenen Theorie oder auf dem Vergleich mit einer ähnlichen Bestimmung aus der französischen Verfassungsgeschichte, sondern auf persönlichen Vorstellungen de Gaulles von der Stellung des Präsidenten der Republik im gesamten Staatsgefüge ¹⁾. Entscheidenden Einfluß haben die Ereignisse in Frankreich im Juni 1940 ausgeübt ²⁾. Eine Unterhaltung mit dem damaligen Staatspräsidenten Lebrun hatte de Gaulle stark beeindruckt. Lebrun soll ihm nach der Befreiung unter Hinweis auf die verfassungsrechtliche Situation im Januar 1940 die eigene Ohnmacht geschildert haben ³⁾. de Gaulle erklärte dann, es habe im Juni 1940 keine Mittel gegeben, das normale Funktionieren republikanischer Gewalten zu erreichen; die Regierung habe nicht mehr regiert und das Parlament sei nicht mehr in der Lage gewesen, sich zu versammeln ⁴⁾; wenn Lebrun 1940 als verfassungsmäßiger Inhaber der Legitimität Frankreich hätte verlassen können, wäre Marschall Pétain nicht berufen worden ⁵⁾. Auf Grund dieser Gedankengänge verlangte der General bereits 1946, der Präsident der Republik müsse die Möglichkeit haben, bei außer-

1) Vgl. für viele Lamarque, L'art. 16, S. 604 mit Nachweisen.

2) Vgl. Lamarque, L'art 16, S. 604.

3) Vgl. Georgel, S. 99 f.; G.-R. Tournoux, Carnets secrets de la politique, zit. bei Ziebur, Die V. Republik, S. 75.

4) Vgl. Rede vom 8. Aug. 1958, Trav. prép., S. 118 f.

5) Vgl. G.-R. Tournoux, Carnets secrets de la politique, zit. bei Ziebur, Die V. Republik, S. 75. Die Richtigkeit dieser Argumentation wird allgemein bezweifelt: Auch ein Art. 16 hätte an dem Geschehen des Jahres 1940 nichts geändert; nicht die Verfassung von 1875 sei unzureichend, sondern der damalige Staatspräsident sei schwach gewesen; de Gaulle hätte als Präsident der Republik anders gehandelt (vgl. Georgel, S. 100). Die eindringliche Schilderung von Reynaud bestätigt diese Kritik (a.a.O., S. 67).

gewöhnlichen Umständen - die Legitimität mit sich forttragend - das Mutterland zu verlassen, um sich etwa in die französische Union zu begeben und dort die Einrichtungen des republikanischen Staates wieder ins Leben zu rufen; es sei dabei erforderlich, daß der Präsident der Republik vorübergehend über alle Befugnisse der Exekutive und Legislative verfüge; auf diese Weise könne die notwendige Kontinuität und Legalität des Staates gesichert werden; der Staatsoberhaupt werde der Garant der nationalen Unabhängigkeit ¹⁾. Der spätere Staatspräsident wiederholte diese Forderungen in seinen Memoiren ²⁾, verteidigte sie beharrlich anlässlich der Beratungen, die sich mit Artikel 16 befaßten ³⁾, und kam auf sie in einer Rede im September 1958 zurück ⁴⁾.

1) In der bekannten Rede vom 16. Juni 1946 in Bayeux, Rev. fr. sc. pol., 1959, S. 188 ff. (192); dazu Azar, S. 63 ff. (66 f.).

2) "Suivant moi, il est nécessaire que l'Etat ait une tête, c'est-à-dire un chef, en qui la nation puisse voir, ... le garant de ses destinées". (Mémoires, S. 240).

3) In einem offiziellen Kommuniqué, das im Anschluß an eine Sitzung des beratenden Verfassungskomitees veröffentlicht wurde, an der de Gaulle teilgenommen hatte, heißt es: "Le président du Conseil ... a précisé qu'à son sens, aussi bien à la lumière des événements des trente dernières années qu'à la lumière des difficultés qui attendent toutes les nations dans le monde moderne, la nouvelle Constitution ... doit prévoir que le chef de l'Etat a la responsabilité de la légitimité nationale, et que cette responsabilité doit aboutir à reconnaître, dans des circonstances exceptionnelles, les pouvoirs propres à assurer la continuité de la République. Il ne conçoit pas, quant à lui, qu'un texte moderne puisse passer sous silence cette responsabilité rare mais essentielle de la fonction de président de la République". Zit. bei Georgel, S. 98, Fußnote 24.

4) Le Président est un personnage "répondant, en cas d'extrême péril, de l'indépendance, de l'honneur, de l'intégrité de la France et du salut de la République". Zit. bei Georgel, S. 98.

Zu den Quellen des Artikels 16 gehört ferner die Erfahrung von de Gaulle 1940 in London und später in Algerien, daß er bei den Alliierten wegen fehlender überzeugender Legitimation als maßgebender Vertreter Frankreichs keine große Beachtung fand und sich Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit ergaben ¹⁾. Schließlich spielten die Ereignisse im Mai 1958 eine Rolle ²⁾. Nicht wichtig dürfte die von offizieller Seite betonte Begründung für die Entstehung des Artikels 16 sein, die modernen Formen eines Krieges und die aus politischen oder technischen Gründen entstehenden Blockademöglichkeiten rechtfertigten solche Sondervollmachten ³⁾.

c) Artikel 16 ist angemessen nur in Verbindung mit Artikel 5 der Verfassung von 1958 zu würdigen. Artikel 5 steht an der Spitze der den Präsidenten der Republik betreffenden Verfassungsnormen; dort wird das Amt des Staatsoberhauptes wie folgt festgelegt: "Der Präsident der Republik wacht über die Einhaltung der Verfassung. Er gewährleistet mit seinem Schiedsspruch das regelmäßige Funktionieren der öffentlichen Gewalten sowie die Kontinuität des Staates. Er ist der Garant der nationalen Unabhängigkeit, der Integrität des Staatsgebietes, der Einhaltung der Abkommen der Gemeinschaft und der Verträge". Der Staatspräsident wird zum Hüter der Verfassung ⁴⁾. Er schlichtet durch seine Vermittlung weniger den Streit anderer, sondern trifft selbst - über Parlament und Regierung stehend - aktiv die "großen" an-

1) Vgl. Wittig, S. 126; Zürn, S. 87.

2) Vgl. Georgel, S. 99 f.

3) Vgl. z.B. die Rede Debrés vom 27. Aug. 1958, auszugsweise wiedergegeben bei Berlia, Le Président, S. 82.

4) Vgl. Zürn, S. 55; Baring, Ein Hüter der Verfassung?, S. 103, der darauf hinweist, daß die Autoren der Verfassung von 1958 die entsprechenden Gedanken von C. Schmitt offenbar nicht gekannt haben (Fußnote 13).

stehenden Entscheidungen der Nation ¹⁾. Diese Bestimmung ist das Fundament ²⁾ für die starke Stellung, die die Verfassung dem Präsidenten zugesteht ³⁾ und die sich seit dem Amtsantritt durch de Gaulle in der Verfassungswirklichkeit noch verstärkt hat ⁴⁾. Im Hintergrund steht bei de Gaulle die ausgeprägte mystische Vorstellung, seit 1940 die nationale Legitimität Frankreichs zu verkörpern und "guide" der französischen Nation zu sein ⁵⁾.

-
- 1) Vgl. Lottig, S. 45. Zu den Schiedsrichterfunktionen vgl. im Übrigen Vedel, *Les sources idéologiques*, S. 6; Prélot, *Le premier président*, S. 11; Hermens, S. 376. Zu Art. 5 allein vgl. Zieburg, *Der Staatsnotstand*, S. 178 f.; Zürn, S. 54 ff.; Lamarque, *L'art. 16*, S. 605 ff.; Lottig, S. 45 ff. Die in Art. 5 genannten Funktionen stimmen im Übrigen mit denen überein, die Benjamin Constant dem Staatsoberhaupt zudachte (vgl. Notter, S. 60).
 - 2) Vgl. Chevallier, *L'art. 16*, S. 224.
 - 3) Neben Art. 16 sind z.B. zu nennen die Art. 9, 11, 12, 13 und nach der Verfassungsreform vom 6. Nov. 1962 auch Art. 6. Vgl. auch Chevallier, *L'art. 16*, S. 238; Zürn, S. 263; Gangl, S. 35, Fußnote 30; Kirchheimer, S. 429. Eine besondere Deutung hat Art. 5 durch Burdeau erfahren (*Dr. const.*, 8. Aufl., S. 387 f.). Vgl. dazu die kritische Stellungnahme von Lottig (S. 24 ff.) und Zürn (S. 91 f.).
 - 4) Vgl. z.B. die Ausführungen von de Gaulle in der Pressekonferenz vom 31. Jan. 1964 (der Text ist wiedergegeben in *Rev. dr. publ.*, 1964, S. 133 ff.; vgl. zur Pressekonferenz Berlia, *La conférence*, S. 127 ff.). Vgl. im Übrigen auch A. Hauriou, S. 664 ff. und 788 ff.; Camus, S. 78 ("*personnalisation du pouvoir*"); Zürn, S. 272 ff. (S. 776: "*absolutistischer Präzidentialisismus*"); Notter, S. 56 f.; unten S. 215 ff.
 - 5) Vgl. z.B. seine Memoiren (*Le fil*, S. 35 ff. und 65 ff.), seine Rundfunksprache über BBC am 19. Juni 1940 (*Discours*, S. 4 f.) und seine Rede vom 28. Dez. 1958 (zit. bei Vedel, *Cours*, 1958-59, S. 756). Vgl. auch Chevallier, *L'art. 16*, S. 238; Vedel, *Les sources idéologiques*, S. 6 und 8; ders., *Cours*, 1959-60, S. 923. Wegen der Literatur über de Gaulle vgl. die Bibliographie bei Möhler, S. 271 ff. Dort noch nicht erfaßt sind: François Mauriac, *De Gaulle*, Paris 1964; Robert Aron, *Charles de Gaulle*, Paris 1964; Jean Lacouture, *De Gaulle*, Paris 1965; Raffael Lenné, *Charles de Gaulle der Erleuchtete*, München 1965.

Die in Artikel 5 festgelegten Aufgaben treten intensiver zutage, wenn sich der Staat Stunden der Not gegenüber sieht. In einem solchen Augenblick kommt Artikel 16, die nähere Ausgestaltung des Artikels 5 ¹⁾, zum Zuge ²⁾. Mit dem Rückgriff auf Artikel 16 ändert sich der Charakter des gaullistischen Systems nur graduell; dessen Auswirkungen - Trennung der präsidentiellen Gewalt von den anderen Kräften der Nation - werden gewissermaßen potenziert ³⁾.

d) Der Tatbestand des Artikels 16 wurde im Laufe der Beratungen präziser formuliert, wobei es de Gaulle nicht in allen Punkten gelang, seine Auffassung durchzusetzen ⁴⁾.

Nach dem Vorentwurf der Regierung sollte der Präsident der Republik außerordentliche Befugnisse ausüben dürfen, ohne daß das regelmäßige Funktionieren der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten unterbrochen sein mußte. Die Rolle des Verfassungsrates blieb unklar. Das Parlament war einzuberufen, sobald die Umstände es erlaubten ⁵⁾. Das beratende Verfassungskomitee ⁶⁾ schlug

1) Vgl. Henry, Conclusion "Rubin de Servens", S. 301; Chevallier, L'art. 16, S. 224 f.

2) Vgl. Baring, Frankreichs legale Diktatur, S. 411.

3) Vgl. Zieburg, Der Staatsnotstand, S. 184 f.

4) Vgl. Trav. prép.; Zieburg, Die V. Republik, S. 74 ff.

5) Art. 14 des Regierungsvorentwurfes (der spätere Art. 16) lautet: "(1) Wenn die Institutionen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Integrität ihres Staatsgebietes oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen schwer und unmittelbar bedroht sind, ergreift der Präsident der Republik nach offizieller Konsultation des Premierministers und der Präsidenten der Versammlungen die von den Umständen geforderten Maßnahmen. (2) Er setzt davon die Nation durch eine Botschaft in Kenntnis. (3) Diese Maßnahmen müssen von dem Willen durchdrungen sein, den öffentlichen Gewalten in kürzester Frist die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu verschaffen. (4) Der Verfassungsrat wird konsultiert. (5) Das Parlament wird einberufen, sobald es die Umstände erlauben". Abgedruckt in Trav. prép., S. 24.

6) "Comité Consultatif Constitutionnel". Wegen Einzelheiten vgl. Dekret Nr. 58-599 vom 16. Juli 1958, J.O., 17. Juli 1958, S. 6655.

folgende Änderungen vor: Notwendige Voraussetzung für einen Rückgriff auf die Sondervollmachten sollte die Unterbrechung des regelmäßigen Funktionierens der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten sein; die Anwendung sollte von der Entscheidung des Verfassungsrates abhängen. Auf das beratende Verfassungskomitee ist im wesentlichen der geltende Inhalt der Absätze 4 und 5 des Artikels 16 zurückzuführen ¹⁾. Der Präsident des beratenden Verfassungskomitees richtete am 14. August 1958 ein die Änderungsvorschläge begleitendes Schreiben an de Gaulle. Dort heißt es: "Wegen der Bedeutung dieser Bestimmung vertrat das Komitee in seiner Mehrheit die Auffassung, es bestehe aller Anlaß zu präzisieren, daß die Ausübung dieser Vollmachten an eine völlig anomale Situation geknüpft ist. Diese ist im wesentlichen dadurch gekennzeichnet, daß die öffentlichen Gewalten außerstande sind, ordnungsgemäß zu funktionieren. Das Komitee hat jede andere Hypothese ausgeschaltet. Andererseits wünscht es, daß eine so schwerwiegende Entscheidung vom Verfassungsrat gebilligt werde ..." ²⁾. Wie der endgültige Wortlaut zeigt, konnte der letzte Gesichtspunkt nicht durchgesetzt werden.

1) Stenographische Berichte über die Debatte vom 8. Aug. 1958 in Trav. prép., S. 129 f. Art. 14 lautet in der vom beratenden Verfassungskomitee vorgeschlagenen Fassung: "(1) Wenn nach Auffassung des Verfassungsrates das regelmäßige Funktionieren der Institutionen der Republik unterbrochen ist, die Unabhängigkeit der Nation, die Integrität ihres Staatsgebietes oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen schwer und unmittelbar bedroht sind, ergreift der Präsident der Republik nach offizieller Konsultation des Premierministers und der Präsidenten der Versammlungen die von den Umständen geforderten Maßnahmen. (2) Er setzt davon die Nation durch eine Botschaft in Kenntnis. (3) Diese Maßnahmen müssen von dem Willen durchdrungen sein, den öffentlichen Gewalten in kürzester Frist die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu verschaffen. Der Verfassungsrat wird dabei konsultiert. (4) Das Parlament tritt von Rechts wegen zusammen außer im Fall höherer Gewalt. (5) Die Nationalversammlung darf während der Ausübung der außerordentlichen Befugnisse, wie sie in diesem Artikel vorgesehen sind, nicht aufgelöst werden". Abgedruckt in Trav. prép., S. 208.

2) Trav. prép., S. 203 f.

e) Da der unbestimmte Wortlaut des Artikels 16 manche Auslegungsfrage offen läßt, deren Beantwortung zu einem nicht unwesentlichen Teil von der Interpretation des Präsidenten der Republik abhängt, ist es für die Deutung besonders wertvoll, daß diese Verfassungsbestimmung bereits einmal angewendet worden ist. Anlaßlich der Rebellion eines Teiles der französischen Armee zwischen dem 21. und 25. April 1961 in Algerien unter Leitung der Generale Challe, Salan, Zeller und Jouhaud griff de Gaulle auf Artikel 16 zurück und bediente sich der ihm damit zur Verfügung stehenden Sondervollmachten.

Zwar hat diese Anwendung in Frankreich keine große Beunruhigung ausgelöst ¹⁾, sie hat aber Abgeordnete veranlaßt vorzuschlagen, Artikel 16 durch folgende drei Absätze zu ergänzen, die an den geltenden Text angehängt werden sollten: "(1) Sobald das Parlament ordnungsgemäß Sitzungen abhalten kann, darf die Anwendung dieses Artikels 90 Tage nicht überschreiten. (2) Die von dem Präsidenten der Republik getroffenen Maßnahmen dürfen weder zur Unterbrechung der Anwendung noch zur Revision von Verfassungsbestimmungen dienen. (3) Während das Parlament von Rechts wegen versammelt ist, können Regierung und Parlament von den in Artikel 49 der Verfassung vorgesehenen Bestimmungen Gebrauch machen" ²⁾. Zu einer Entscheidung ist es nicht gekommen.

1) Vgl. Zieburg, Der Staatsnotstand, S. 167.

2) Proposition de loi constitutionnelle Nr. 1474 du 24 octobre 1961 tendant à compléter l'article 16 de la Constitution (Assemblée Nationale, Annexe au procès-verbal de la séance du 24 octobre 1961, abgedruckt in Actualité juridique 1961, S. 671).

2. Die Anwendungsvoraussetzungen

a) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen

Die Interpretation der materiellen Anwendungsvoraussetzungen, die in Absatz 1. Satz 1 niedergelegt sind ¹⁾, bringt keine klaren Ergebnisse.

Zu den materiellen Anwendungsvoraussetzungen zählt die schwere und unmittelbare Bedrohung der Institutionen der Republik, der Unabhängigkeit der Nation, der Integrität ihres Staatsgebietes oder der Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen. Es genügt, wenn eines der vier Merkmale gegeben ist. Gleichzeitig muß das regelmäßige Funktionieren der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten unterbrochen sein.

Der erste Tatbestandsteil ("Wenn die Institutionen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Integrität ihres Staatsgebietes oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen schwer und unmittelbar bedroht sind ...") ist wegen seiner unklaren Begriffe nicht befriedigend zu deuten ²⁾. Es stellt sich besonders die Frage, was unter einer Bedrohung und was unter den Institutionen der Republik zu verstehen ist. Unabhängig von diesen Schwierigkeiten dürfte es dem Präsidenten der Republik leicht fallen, bei verhältnismäßig geringfügigen Geschehnissen, die den Bestand des Staates nur unwesentlich berühren, zu behaupten, sie entsprechen diesen Merkmalen des Artikels 16 Absatz 1 Satz 1. Duverger meint, eine aufständische Bewegung oder ein Komplott könnten die Institutionen der Republik, das Ultimatum eines fremden Staates könnte die Unabhängigkeit der Nation bedrohen, eine lokale Revolte die Integrität des Staatsgebietes oder der im Parlament zum Ausdruck gebrachte Wille, einen völkerrechtlichen Vertrag zu kündigen, die Erfüllung internationaler Verpflichtungen ³⁾.

1) Vgl. auch Lottig, S. 48 f.

2) Nach Nizard ist hier die "continuité politique" angesprochen (S. 24).

3) Inst. pol., 7. Aufl., S. 525.

Der weitere Teil des Absatzes 1 Satz 1 ("... und wenn das regelmäßige Funktionieren der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten unterbrochen ist, ...") bleibt ebenfalls ungenau. Zu denken ist etwa an den Sachverhalt, daß Parlament und Regierung nicht in der Lage sind, die ihnen zugewiesenen Aufgaben normal zu erfüllen, also sich zu versammeln, zu beraten und Beschlüsse zu fassen;¹⁾ nach Lamarque fällt hierunter nicht die Unmöglichkeit, Entscheidungen des Parlamentes oder der Regierung zu verwirklichen²⁾. Der Begriff "regelmäßig" bezieht sich nicht nur auf extreme Situationen wie die eines Atomkrieges³⁾.

Jede sich mit Absatz 1 Satz 1 befassende Auslegung wird wenigstens zum Teil wieder in Frage gestellt, wenn weitere Bestimmungen des Artikels 16 - Konsultationsverfahren, automatischer Zusammentritt des Parlamentes - berücksichtigt werden, denn insoweit werden im Bereich des Parlamentes und der Regierung Funktionsfähigkeit vorausgesetzt.

b) Die Entscheidung über die Anwendung

aa) Der Träger des Feststellungsrechtes

Wenn auch die Verfassung dies nicht ausdrücklich erwähnt, so besteht doch kein Zweifel, daß es alleine dem Präsidenten der Republik obliegt zu entscheiden, ob die Sonderbefugnisse nach Artikel 16 angewendet werden⁴⁾. Gemäß Artikel 19 der Verfassung bedürfen Handlungen des Präsidenten der Republik, die dieser im Zusammenhang mit Artikel 16 vornimmt, nicht der Gegenzeichnung durch den Premierminister oder durch die verantwortlichen Ressortminister.

Die Frage der Stellvertretung ist ausdrücklich nicht geregelt. Die Verfassung hat in Artikel 7 allgemein für den Fall Vorsorge

1) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 610; Vedel, Cours, 1958-59, S. 855.

2) Contrôle, 1. Seite.

3) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 610; anders Vedel, Cours, 1958-59, S. 856 und Wittig, S. 117.

4) Vgl. Burdeau, Dr. const., 8. Aufl., S. 483; Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 307; Entsch. des C.E. vom 2. März 1962 (unten S. 53 f.).

getroffen, daß der Präsident der Republik nicht sein Amt versehen kann, ohne dabei aber die Sonderbefugnisse gemäß Artikel 16 besonders hervorzuheben.

Ist das Präsidentenamt - aus welchen Gründen auch immer - unbesetzt oder liegt eine Verhinderung vor, die der Verfassungsrat mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder auf Antrag der Regierung festzustellen hat, so nimmt der Präsident des Senates vorübergehend die Aufgaben des Präsidenten der Republik wahr; die Regierung tritt an die Stelle des Präsidenten des Senates, wenn dieser gehindert ist, die ihm durch Artikel 7 der Verfassung übertragenen Funktionen auszuüben. Ist das Amt des Präsidenten der Republik verwaist oder hat der Verfassungsrat die Verhinderung als endgültig erklärt, findet die Wahl des Präsidenten der Republik - ausgenommen in einem durch den Verfassungsrat festgestellten Fall höherer Gewalt - frühestens in zwanzig und spätestens in fünfunddreißig Tagen statt.¹⁾ Die Verfassung macht keine Angaben darüber, wann eine Verhinderung des Präsidenten der Republik im Sinne des Artikels 7 vorliegt. Prélot versteht hierunter Umstände wie Krankheit, Verwicklung in einen Skandal, Aufenthalt im Ausland, Gefangenschaft oder Anklage wegen "haute trahison" ²⁾.

Es ist anzunehmen, daß die in Artikel 7 geregelte Stellvertretung auch das Recht auf Anwendung des Artikels 16 umfaßt, nachdem der Stellvertreter gemäß Artikel 7 ausdrücklich lediglich die Artikel 11 und 12 nicht anwenden darf ³⁾.

bb) Das Verfahren

Vor dem Rückgriff auf die Sondervollmachten wird die offizielle Konsultation des Premierministers, der Präsidenten der Parlamentsversammlungen und des Verfassungsrates verlangt. Ferner ist

1) Vgl. wegen der Frist von 35 Tagen das Gesetz Nr. 62 - 1292 vom 6. Nov. 1962, J. O., 7. Nov. 1962, S. 10762.

2) Inst. pol., S. 644.

3) So auch Zürn, S. 89.

vorgeschrieben, die Anwendung des Artikels 16 in einer Botschaft an die Nation bekanntzugeben. Die Konsultationen sind für den Präsidenten der Republik unverbindlich ¹⁾; sie vermögen daher seine Entschlüsse nicht zu beeinträchtigen, sondern höchstens zu verzögern ²⁾; kontrollierende Wirkungen sind damit also nicht verbunden. Vedel vertritt die Auffassung, höhere Gewalt könne den Präsidenten von sämtlichen Konsultationsverpflichtungen befreien ³⁾.

Die Stellungnahmen des Premierministers und der beiden Parlamentspräsidenten ergehen formlos, sind ausdrücklich nicht zu begründen und bedürfen keiner Veröffentlichung. Allerdings ist es gestattet, den Vorschlag öffentlich zu wiederholen. ⁴⁾ Bei der Stellungnahme des Premierministers muß dessen in der Verfassungswirklichkeit bestehende politische Abhängigkeit vom Präsidenten der Republik berücksichtigt werden.

Die Ordonnanz vom 7. November 1958 befaßt sich mit der Konsultation des Verfassungsrates ⁵⁾. Danach hat dieser zu prüfen, ob die Anwendungsvoraussetzungen des Artikels 16 Absatz 1 gegeben sind ⁶⁾; das Gutachten ist zu begründen und zu veröffentlichen. ⁷⁾ Diesem Publizitätszwang ist höchstens eine gewisse politische Bedeutung beizumessen, da es dem Präsidenten Schwierigkeiten bereiten könnte, wenn

1) Vgl. Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 297.
Das beratende Verfassungskomitee hatte erfolglos versucht, die Anwendung des Artikels 16 von der Entsch. des Verfassungsrates abhängig zu machen (vgl. oben S. 16 f.).

2) Vgl. Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 526;
Vedel, Dr. adm., S. 26.

3) Zit. b. Lamarque, Contrôle, 9. Seite, Fußnote 51,
der sich dem Standpunkt Vedel's anschließt.

4) Vgl. Chevallier, L'art. 16, S. 226 f.

5) Nr. 58 - 1067, J. O., 9. Nov. 1958, S. 10129.

6) Vgl. zum Rechtscharakter dieser Entsch. Lamarque,
Contrôle, 9. Seite.

7) Art. 53 der Ord. vom 7. Nov. 1958.

er sich des Artikels 16 entgegen der Auffassung des Verfassungsrates bediente ¹⁾. Wahrscheinlich entwickelt aber der Verfassungsrat wegen seiner Zusammensetzung gegenüber einem eventuellen Mißbrauch nur geringen Widerstand ²⁾. Denn nach Artikel 1 der Ordonnanz vom 7. November 1958 ernennen der Präsident der Republik und die beiden Präsidenten des Parlamentes je drei Mitglieder; es kommen die aus dem Amt geschiedenen Präsidenten der Republik hinzu. Den Präsidenten des Verfassungsrates bestimmt der Präsident der Republik. Fünf der erstmals gewählten Mitglieder gehören politischen Parteien an, die de Gaulle nahestehen. Der Verfassungsrat gab in Streitfällen zwischen Parlament und Regierung bis 1960 immer der Regierung recht. Auriol, ehemaliger Präsident der Republik, nahm sein Amt im Verfassungsrat seit 1960 nicht wahr. ³⁾

Die an die Nation zu richtende Botschaft, in der der Staatschef über die beabsichtigten Maßnahmen informiert, beschränkt nicht die außerordentlichen Befugnisse; sie ist vielmehr als ein dem Präsidenten zur Verfügung stehendes Hilfsmittel zu werten, das ihm ermöglicht, vor der Öffentlichkeit sein Vorgehen zu rechtfertigen ⁴⁾.

1) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 613; Chevallier, L'art. 16, S. 227. Der Verfassungsrat wird als ein "organisme politico-juridique" angesehen, der lediglich politische Kontrolle ausüben kann (vgl. Pinto, S. 30). Zürn beschreibt den Verfassungsrat eingehend (S. 236 ff.).

2) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 613; Duverger, Inst. pol., 6. Aufl., S. 515; im Ergebnis auch Morange, Le contrôle, S. 110, und Berlia, Le contrôle, S. 290.

3) Vgl. dazu Duverger, Inst. pol., 6. Aufl., S. 632; A. Hauriou, S. 765 ff.; Prélot, Inst. pol., Tz. 586 ff.; neuerdings die ausführliche Studie von Favoreu a. a. O.

4) Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 526; Lamarque, L'art. 16, S. 614.

c) Die Anwendung im Jahre 1961

Bevor der Präsident der Republik am 23. April 1961 anlässlich der Vorkommnisse in Algerien die Anwendung der Sondervollmachten erklärte, hielt er das vorgeschriebene Konsultationsverfahren ein; er richtete außerdem eine Botschaft an die Nation.

In einer am 24. April 1961 im Journal Officiel veröffentlichten Stellungnahme kam der Verfassungsrat zu dem Ergebnis, die von der Verfassung für die Anwendung seines Artikels 16 geforderten Bedingungen seien erfüllt. Im einzelnen heißt es: In Algerien seien kommandolose Stabsoffiziere in offene Rebellion gegen die verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten getreten, deren Autorität sie sich bemächtigt hätten; ohne Rücksicht auf die nationale Souveränität und die republikanische Legalität hätten sie Maßnahmen angeordnet, die allein zur Zuständigkeit des Parlamentes und der Regierung gehörten; sie hätten höchste zivile und militärische Behörden in Algerien außerstande gesetzt, die von der Regierung der Republik übertragenen Aufgaben zu erfüllen, und sie ihrer Freiheit beraubt; dies gälte auch für ein Mitglied der Regierung; ihr ausgesprochenes Ziel sei es, sich der Gewalt im ganzen Land zu bemächtigen; wegen dieser umstürzlerischen Akte seien einmal die Institutionen der Republik schwer und unmittelbar bedroht und zum anderen könnten die verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten nicht regelmäßig funktionieren.¹⁾

Am 23. April 1961 empfing der Präsident der Republik nacheinander den Premierminister und die Präsidenten des Senates und der Nationalversammlung. Es ist nicht bekannt, in welcher Weise sich diese zu der beabsichtigten Anwendung des Artikels 16 geäußert haben. Mit großer Wahrscheinlichkeit haben sie sich der Auffassung des Verfassungsrates angeschlossen²⁾. Am Abend desselben Tages richtete der Präsident der Republik eine Botschaft an die Nation, in

1) S. 3876.

2) Chevallier, L'art. 16, S. 227.

der er die Lage schilderte und alle aufforderte, "de barrer la route à ces hommes - là". Abgesehen von dem Satz "Angesichts des Über dem Vaterland schwebenden Unheils und der auf der Republik lastenden Bedrohung habe ich mich entschlossen, Artikel 16 unserer Verfassung anzuwenden"¹⁾ wird die Frage der materiellen Anwendungsvoraussetzungen nicht berührt ²⁾.

Unter der Überschrift "Décision du 23 avril 1961" wurde am 24. April 1961 im Journal Officiel diese Erklärung veröffentlicht: "Le Président de la République, Vu la Constitution et notamment l'article 16, Après consultation du Premier Ministre, du Président du Sénat et du Président de l'Assemblée Nationale, Après consultation du Conseil constitutionnel et vu l'avis motivé de celui-ci en date du 23 avril 1961, Décide: Art. 1^{er}. - Il est fait application de l'article 16 de la Constitution. Art. 2^{me}. - La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République française. Elle entre immédiatement en vigueur ..." ³⁾.

Im Schrifttum wird gesagt, am 23. April 1961 seien die Voraussetzungen für die Anwendung des Artikels 16 erfüllt gewesen ⁴⁾. Das Vorgehen der Militärs in Algerien habe zu einer Bedrohung der

1) J.O., 24. April 1961, S. 3875.

2) In der Botschaft des Präsidenten der Republik vom 25. April 1961 an das Parlament heißt es: "La rébellion de certains chefs et éléments militaires, provoquée en Algérie par un complot contre l'Etat, favorisée localement par la tension morale résultant d'épreuves prolongées et encouragée par diverses menées organisées en métropole, fait peser sur les institutions de la République, l'indépendance de la Nation et l'intégrité de son territoire une menace grave et immédiate". (Abgedruckt in Rev. dr. publ., 1961, S. 1027).

3) S. 3874.

4) Vgl. Duverger, Inst. pol., 7. Aufl, S. 529; Vedel, Dr. adm., S. 28; Lamarque, L'art. 16, S. 611, Fußnote 86; Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 309.

Institutionen der Republik geführt ¹⁾. Der Putsch habe ferner das regelmäßige Funktionieren der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten unterbrochen ²⁾. Zwar sei die Regierung in der Lage gewesen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Das Parlament, welches etwa die Regierung gemäß Artikel 38 der Verfassung hätte ermächtigen können, sei aber nicht am 23. April 1961 versammelt und seine Funktionsfähigkeit sei zumindest für kurze Zeit bedroht gewesen. ³⁾

Vom Wortlaut des Artikels 16 her muß angesichts der Eigenmächtigkeiten des Militärs in Algerien und möglicher militärischer Aktionen im Mutterland eine schwere und unmittelbare Bedrohung der Institutionen der Republik als gegeben angenommen werden. Allerdings ist es zweifelhaft, ob gleichzeitig das regelmäßige Funktionieren der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten unterbrochen war, nachdem die Regierung ungehindert arbeiten und das Parlament ohne äußere Bedrängnisse am 25. April 1961 zusammentreten konnte; die Tatsache, daß Beschlüsse der Regierung in einem Teil des Landes nicht befolgt wurden, dürfte für das Merkmal der Unterbrechung der Funktionsfähigkeit nicht ausreichen.

1) Vgl. Lamarque, Contrôle, 1. Seite.

2) Vgl. Chapsal, S. 67; Lamarque, L'art. 16, S. 611, Fußnote 86.

3) Vgl. Lamarque, Contrôle, 2. Seite. Anders Morange, Le contrôle, S. 110 f. In diesem Zusammenhang wird auf die weitgehende Auslegung verwiesen, die der Verfassungsrat dem von ihm nicht ausdrücklich erwähnten Begriff der Unterbrechung gegeben habe, wozu bei den vorhandenen Tatumständen kein Anlaß bestand (vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 611; Chevallier, L'art. 16, S. 228).

3. Die Rechtsfolgen

a) Die Maßnahmen des Präsidenten der Republik

aa) Die Auslegung

Artikel 16 enthält nur wenige Kriterien, die sich mit den Maßnahmen des Präsidenten der Republik befassen.

Absatz 1 bietet keinen Anhaltspunkt, das Ausmaß der Sonderbefugnisse zu bestimmen. Dort heißt es: Der Präsident der Republik ergreift die von den Umständen (die zur Anwendung des Artikel 16 geführt haben) geforderten Maßnahmen. Diese weitgefaßte Formulierung überläßt es dem Ermessen des Präsidenten, Art und Umfang der Maßnahmen festzulegen ¹⁾. Ein wenig mehr ist dem Absatz 3 zu entnehmen: Die Maßnahmen müssen von dem Willen durchdrungen sein, den verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten in kürzester Frist die Mittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen ²⁾. In dieser Formulierung ist die einzige erhebliche Einschränkung der Vollmachten des Präsidenten zu erblicken, da sie verlangt, daß die Maßnahmen nicht zu einer Verfassungsänderung führen dürfen ³⁾. Durch die Festlegung der Zielrichtung enthält Absatz 3 im übrigen subjektive Merkmale, die vorhanden sein müssen, wenn die Maßnahmen den Bedingungen des Artikels 16 entsprechen sollen. Es dürfte allerdings schwierig sein, dem Präsidenten einen entsprechenden Mangel im Willen nachzuweisen.

1) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 617; Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 527; Lottig, Verfassung, S. 47 f; Burdeau, Dr. const., 8. Aufl., S. 484.

2) Der Regierungsvorentwurf und die vom beratenden Verfassungskomitee gebilligte Fassung sprechen nur von den "öffentlichen Gewalten" (vgl. oben S. 16 f.). Auf Betreiben des C. E. wird in der endgültigen Fassung klargestellt, daß in Abs. 3 die "verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten" gemeint sind. Vgl. Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 305. Burdeau fordert für Abs. 3 eine nicht zu enge Auslegung (Dr. const., 8. Aufl., S. 484).

3) Vgl. Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 527 f; Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 305; Lamarque, L'art. 16, S. 617 f; Pernot, S. 220; Nizard, S. 26. Anders Bourdoncle, S. 150, ohne überzeugende Gründe.

Diese Sachlage gestattet folgende Feststellung: Der Umfang der durch Artikel 16 zur Verfügung stehenden Sonderbefugnisse ist beinahe unbegrenzt ¹⁾. Insoweit wird der Präsident der Republik mit einem Diktator verglichen ²⁾. Chevallier meint, im Falle einer *debellatio* könne der Präsident außerhalb aller formalen Legalität Maßnahmen ergreifen, wobei er lediglich an das "allgemeine Gesetz der *nécessité*" und an das Wohl der Nation gebunden sei ³⁾. Der Staatsschef ist unter der Herrschaft des Artikels 16 Träger der gesamten Staatsgewalt ⁴⁾. Er tritt an die Stelle des Gesetz- und Verordnungsgebers sowie an diejenige aller sonstigen öffentlichen Gewalten ⁵⁾. Wird der Präsident auf dem Gebiet der Gesetzgebung tätig, so handelt er als ein selbständiges politisches Organ. Ist das Parlament nicht in der Lage zusammenzutreten - bei einer Auflösung ist ein sofortiges automatisches Zusammentreten nicht möglich - kann sich der Präsident vollständig an dessen Stelle setzen und dessen Funktionen wahrnehmen ⁶⁾. Dem Präsidenten der Republik steht das Recht zu, sämtliche oder einzelne Grundrechte ganz oder teilweise zu beseitigen ⁷⁾. Im Schrifttum wird die Meinung vertreten, die Befugnisse seien mit herkömmlichen Rechtsbegriffen nicht zu klassifizieren ⁸⁾.

1) Vgl. de Gaulle, Rede vom 2. Okt. 1961, zit. bei Chevallier, L'art. 16, S. 223; Burdeau, Dr. const., 8. Aufl., S. 484; Lamarque, L'art. 16, S. 615.

2) Vgl. Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 526; Vedel, Dr. adm., S. 26.

3) L'art. 16, S. 226.

4) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 615 f.

5) Vgl. Debré, zit. bei Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 298; Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 524 f.; Lamarque, L'art. 16, S. 616.

6) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 615 f.

7) Vgl. Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 527; Lamarque, L'art. 16, S. 616.

8) Vgl. Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 304.

Nach Artikel 16 Absatz 3 ist bei jeder Maßnahme der Verfassungsrat zu hören. In Artikel 54 der Ordonnanz vom 7. November 1958 ¹⁾ heißt es: Der Präsident der Republik benachrichtigt den Verfassungsrat über die Maßnahmen, die er ergreifen will; der Verfassungsrat teilt ihm unverzüglich sein Urteil mit. Diese Entscheidung bindet den Präsidenten der Republik nicht. Eine Begründung und Veröffentlichung ist nicht erforderlich ²⁾. Die Mitglieder des Verfassungsrates unterliegen dem Beratungsgeheimnis; sie müssen das Abstimmungsergebnis geheimhalten und dürfen keine öffentliche Stellungnahme zu den Fragen beziehen, die Gegenstand der Vorlage des Präsidenten der Republik waren. ³⁾

Da es dem Präsidenten der Republik überlassen ist festzulegen, in welcher Weise er seine Befugnisse handhabt, müßte er seine Zuständigkeiten delegieren dürfen ⁴⁾.

bb) Die Anwendung im Jahre 1961

In der Zeit vom 24. April bis zum 29. September 1961 verkündete der Präsident der Republik unter Bezugnahme auf Artikel 16 sechzehn sogenannte *décisions* ⁵⁾; hinzu kommen verschiedene, der Ausführung dieser *décisions* dienende Dekrete. ⁶⁾ Acht der *décisions* ergingen unmittelbar nach dem Putsch in der Zeit vom 24. bis 27. April. In den Monaten Juli, August und beinahe während des ganzen September wurden in diesem Zusammenhang keine Vorkehrungen getroffen. Die Maßnahmen bezogen sich auf das Recht des *état d'urgence*, auf die Möglichkeit der Internierung und auf das Strafprozeßrecht;

1) Siehe oben S. 22.

2) Vgl. Chevallier, L'art. 16, S. 228; Lamarque, L'art. 16, S. 619.

3) Art. 3 und 7 der genannten Ord. vom 7. Nov. 1958.

4) Verneinend Galabert - Gentot, S. 217.

5) Der Begriff der "*décision*" ist - soweit ersichtlich - für Entscheidungen des Präsidenten nur im Zusammenhang mit Art. 16 verwendet worden. Um Maßnahmen dieser Art besser zu kennzeichnen, bleibt der Begriff unübersetzt.

6) Eine chronologische Übersicht der sich auf Art. 16 stützenden Maßnahmen gibt Barale, S. 1249 ff.

sie sprachen das Verbot bestimmter Schriften aus, griffen in den Rechtsstatus von Richtern, Beamten und Soldaten ein und schufen Sondergerichte. Im einzelnen sind folgende Beschlüsse des Präsidenten der Republik zu nennen:

aaa) Die Verlängerung des état d'urgence:

Mit einer décision vom 24. April wird die Dauer des bereits auf der Grundlage der Gesetzgebung zum état d'urgence am 22. April verhängten état d'urgence ¹⁾ bis zu einer neuen Entscheidung verlängert ²⁾.

bbb) Internierungen:

Zum Schutz der öffentlichen Sicherheit in Algerien war eine Ordonnanz vom 7. Oktober 1958 ergangen, die bestimmt hatte, daß Personen zu internieren seien, die die öffentliche Sicherheit deshalb gefährden, weil sie Rebellen in algerischen Departements unterstützen ³⁾. Eine auf Grund des Artikels 16 ergangene décision vom 24. April dehnt diese Ordonnanz auf jedermann aus, der an einem umstürzlerischen Unternehmen teilnimmt oder ein solches unterstützt, wenn sich dieses Unternehmen gegen die Behörden und Gesetze der Republik richtet. ⁴⁾

ccc) Änderungen im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren:

Entgegen der bisherigen Regelung in der Ordonnanz vom 13. Februar 1960, wonach Personen fünf Tage ohne richterliche Ermächtigung in Polizeigewahrsam gehalten werden durften ⁵⁾, ist es nach einer weiteren décision vom 24. April zulässig, diese Frist auf fünfzehn Tage auszudehnen ⁶⁾.

1) Dekr. Nr. 61 - 395 (vgl. unten, S. 111 f.).

2) J. O., 24. April 1961, S. 3876.

3) Nr. 58 - 916, J. O., 8. Okt. 1958, S. 9214.

4) J. O., 24. April 1961, S. 3876. Zustimmend Lamarque, L'art. 16, S. 617, Fußnote 93. Mit diesen Internierungen befaßte sich der C. E. in zwei Entsch. vom 22. April 1966 (Rechtsachen "Tochou" u. "Mony"), Rec. C. E., 1966, S. 279 ff.

5) Nr. 60 - 123, J. O., 14. Febr. 1960, S. 1456.

6) J. O., 24. April 1961, S. 3876. Zustimmend Lamarque, L'art. 16, S. 617, Fußnote 93.

Die décision vom 4. Mai enthält für die Voruntersuchung von Straftaten, die in Verbindung mit den Vorkommnissen in Algerien begangen worden sind, Bestimmungen, die Regelungen des Code de procédure pénale und der Codes de justice militaire bis zum 31. Dezember 1961 ändern (Artikel 1); laut Artikel 2 der décision werden Vorschriften des Code procédure pénale aufgehoben, wonach bei Beamten¹⁾ mit besonderen Strafverfolgungsbefugnissen, die verdächtig sind, eine strafbare Handlung begangen zu haben, die Ermittlungen durch eine Zivilkammer der Cour de cassation geführt werden und das Strafurteil durch ein Gericht gesprochen wird, das nicht in dem Bezirk liegt, in dem die Beschuldigten ihre Funktionen ausüben (Artikel 679 bis 688 des Code procédure pénale); die Ermittlungen liegen nunmehr in den Händen eines Untersuchungsrichters, der im ganzen Staatsgebiet der Republik tätig sein darf (Artikel 3); die Entscheidungen der Anklagekammer sind nicht anfechtbar (Artikel 7).²⁾

ddd) Das Verbot von Schriften:

Mit einer décision vom 27. April 1961 werden Schriften verboten, die ein umstürzlerisches Unternehmen unterstützen, das sich gegen die Behörden oder die Gesetze der Republik richtet; dasselbe gilt für Schriften, die geheime Militär- oder Verwaltungsinformationen verbreiten; das Verbot sprechen der Innen- und der Informationsminister gemeinsam aus.³⁾

eee) Die neue Dienstverwendung für "magistrats"⁴⁾:

Die décision vom 26. April 1961 bestimmt: Bis zum 1. Mai 1962 können die in Algerien amtierenden "magistrats" eine neue Dienstverwendung erhalten; von dieser Regelung ausgenommen sind die

1) "Officiers de police judiciaire"; im wesentlichen die Kriminalpolizeibeamten im deutschen Sinne.

2) J. O., 5. Mai 1961, S. 4147. Vgl. wegen der Zulässigkeit die Bedenken von Henry (Conclusions "Rubin de Servens", S. 299), Lamarque (L'art. 16, S. 625 f. und Fußnote 103) und Morange (Le contrôle, S. 114, Fußnote 13).

3) J. O., 28. April 1961, S. 3947. Vgl. Lamarque, der die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme bezweifelt, L'art. 16, S. 625 f. und Fußnote 103.

4) In diesem Zusammenhang sind vornehmlich die Richter gemeint.

Dienstverwendungen bei dem Conseil supérieur de la magistrature (Oberster Rat des Richterstandes ¹⁾ ²⁾. Soweit die Maßnahme amtierende Richter ("magistrats du siège") betrifft, wird Artikel 64 Absatz 4 der Verfassung verletzt: "Les magistrats du siège sont inamovibles" ³⁾. Pernot sieht keine Auswirkungen des Putsches auf die Justiz in Algerien und weist darauf hin, daß gegebenenfalls gegen Richter straf- oder disziplinarrechtlich hätte vorgegangen werden können ⁴⁾.

fff) Die Sonderentlassung von Beamten und Soldaten:

Nach einer décision vom 24. April 1961 kann jeder Beamte oder Soldat, der an einem gegen die Behörden oder gegen die Gesetze der Republik gerichteten umstürzlerischen Unternehmen teilnimmt, dieses bestärkt oder erleichtert nach Anhörung durch Dekret abgesetzt werden. Die Anhörung entfällt bei Beamten oder Soldaten, die rechtswidrig ein ziviles oder militärisches Kommando übernehmen oder behalten und sich gegen die Behörden oder gegen die Gesetze der Republik auflehnen. ⁵⁾ Dabei werden allgemeine disziplinarrechtliche Garantien wie die Konsultation von Disziplinarorganen aufgehoben. ⁶⁾ Gestützt auf die genannte décision wurden verschiedene Generäle und sonstige höhere Offiziere ihrer Ämter enthoben ⁷⁾. Durch eine décision vom 25. April 1961 verlieren Beamte und Soldaten, die in

1) Der Rat erfüllt im wesentlichen die Aufgaben einer Standesvertretung.

2) J. O., 27. April 1961, S. 3930. Die décision vom 17. Juni 1961 ergänzt jene vom 26. April 1961 und regelt im einzelnen die Rechtsstellung der betroffenen "magistrats", J. O., 18. Juni 1961, S. 5483.

3) Vgl. auch Art. 4 der Ord. Nr. 58 - 1270 vom 22. Dez. 1958, J. O., 23. Dez. 1958, S. 11551.

4) S. 220 ff. Vgl. auch die ablehnende Auffassung von Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 299; Lamarque, L'art. 16, S. 625 f. und Fußnote 103; Morange, Le contrôle, S. 114, Fußnote 13; Silvéra, S. 641.

5) J. O., 24. April 1961, S. 3876. Zustimmend Lamarque, L'art. 16, S. 617, Fußnote 93.

6) Vgl. Silvéra, S. 640.

7) Am 24. April wurden die Generäle Challe, Salan, Zeller, Jouhaud, Gardy, Petit u. vier Obersten betroffen (J. O., 24. April 1961, S. 3877), am 5. Mai die Generäle Gouraud, Nicot, Luchercy und ein Oberst (J. O., 6. Mai 1961, S. 4184 f.).

Ausführung der obengenannten décision entlassen worden sind, ihre Pensionsrechte. Die Soldaten büßen ihren Dienstgrad und alle damit zusammenhängenden Vorteile ein, ¹⁾

Eine décision vom 7. Juni 1961 gestattet bis zum 15. Oktober 1961 die Sonderentlassung von im Dienst stehenden Soldaten aller Dienstgrade ohne Rücksicht auf gegenteilige Gesetze und Verordnungen ²⁾. Die auch darunter fallenden "destitutions" (Amtsenthebungen) sind Strafen, die sonst nur Gerichte aussprechen dürfen ³⁾.

Solche Sonderentlassungen sind ebenfalls Gegenstand der décision vom 8. Juni 1961. Sie betrifft im aktiven Dienst stehende Beamte der Polizei für die nationale Sicherheit und ist auf drei Monate befristet. ⁴⁾ Diese Frist verlängerte die décision vom 8. September 1961 bis zum 31. Dezember 1961 ⁵⁾.

Verschiedentlich wurde offenbar, daß décisions, die Sonderentlassungen herbeiführten, ohne ausreichenden Zusammenhang mit Artikel 16 gehandhabt worden waren. So versicherten Armee- und Innenministerium in Communiqués, die auf den décisions des Präsidenten der Republik beruhenden Maßnahmen seien nicht zwingend von der Sorge diktiert gewesen, die Personen zu belangen, deren Betragen im Hinblick auf die Ereignisse im April 1961 zu tadeln gewesen sei. Das Armeeministerium betonte, die vorgenommenen Entlassungen hätten nicht den Charakter einer Disziplinarstrafe gehabt; vielmehr fügten sie sich - selbst vor dem Geschehen im April 1961 geprüft - in einen Plan zur Verbesserung des militärischen Stammpersonalgefüges ein ⁶⁾. Das Innenministerium sprach "in Anbetracht der

1) J. O., 26. April 1961, S. 3907. Zustimmend Lamarque, L'art. 16, S. 617, Fußnote 93.

2) J. O., 8. Juni 1961, S. 5194.

3) Vgl. Coutant, S. 411.

4) J. O., 9. Juni 1961, S. 5227.

5) J. O., 9. Sept. 1961, S. 8410.

6) Vgl. Silvéra, S. 642; Lamarque, Contrôle, 3. Seite mit Nachweisen.

Umstände, die die Anwendung des Artikels 16 gerechtfertigt haben", Sonderentlassungen gegenüber Polizeibeamten ("agents") aus, die während ihrer Laufbahn Erholungsurlaub mißbraucht haben sollen ¹⁾. Nach Auffassung von Silvéra hätten solche Fälle bereits nach den bestehenden Gesetzen geregelt werden können ²⁾. Das Armeeministerium nahm auf Wunsch der Betroffenen Entlassungen vor, weil es so möglich war, unter günstigen materiellen Bedingungen die Armee zu verlassen. Entsprechendes gilt für das Innenministerium ³⁾ ⁴⁾.

ggg) Die Änderung von Armee-Beförderungsvorschriften:

Eine décision vom 7. Juni 1961 ändert für die Zeit vom 1. Juni 1961 bis zum 31. Mai 1962 die Beförderungsvorschriften für die Armee (Brigade- und Luftbrigadegeneräle sowie Konteradmiräle) ab und läßt es zu, einen Soldaten endgültig in einen höheren Dienstrang zu befördern, auch wenn nach den bisherigen Bestimmungen erst die Hälfte der erforderlichen Dienstzeit abgelaufen ist ⁵⁾.

hhh) Die Errichtung von Sondergerichten:

Der Präsident der Republik läßt unter Hinweis auf Artikel 16 zwei Sondergerichte errichten ⁶⁾.

1) Vgl. Silvéra, S. 642.

2) S. 642.

3) Vgl. Silvéra, S. 642; Lamarque, Contrôle, 3. Seite.

4) Vgl. auch Entsch. des C. E. vom 23. Okt. 1964 (Rechtssache "d'Oriano"), Rev. dr. publ., 1965, S. 297 f. mit Conclusions von Bernard a. a. O., S. 282 ff.

5) J. O., 8. Juni 1961, S. 5195.

6) Die am 1. Juni 1962 entstandene Cour militaire de justice (Ord. Nr. 62 - 618, J. O., 2. Juni 1962, S. 5316), deren Bildung und Entsch. der C. E. für ungültig erklärt hatte (Arrêt vom 19. Okt. 1962, Rec. Dall., 1962, Teil "Jurisprudence", S. 687 f.), und die Cour de sûreté de l'Etat (Loi Nr. 63 - 23, J. O., 16. Jan. 1963, S. 508) hängen nicht mit Art. 16 zusammen.

Durch eine décision vom 27. April 1961 wird ein oberes Militärgericht ("Haut Tribunal militaire") ins Leben gerufen ¹⁾. Der Haut Tribunal militaire entschied in der Strafsache Salan ²⁾. Drei Tage danach löste eine Ordonnanz vom 26. Mai 1962 das Gericht auf ³⁾. Es war für Verbrechen und Vergehen zuständig, die sich gegen die Sicherheit des Staates und gegen die Disziplin der Armee richteten, sowie für damit zusammenhängende strafbare Handlungen, welche in Verbindung mit den Ereignissen in Algerien begangen worden waren. Die Zuständigkeit galt jedoch nur für vor Beendigung der Anwendung des Artikels 16 verübte Straftaten. Ein Dekret brachte den Täter vor das Gericht (Artikel 1 der décision vom 27. April 1961). Ebenfalls ein Dekret bestimmte die Mitglieder des Gerichtes (Artikel 2). Der Generalstaatsanwalt konnte einen Haftbefehl erlassen; seine Entscheidungen waren nicht anfechtbar (Artikel 5). Ein Rechtsmittel gegen eine Entscheidung des oberen Militärgerichtes gab es nicht (Artikel 8).

Daneben entsteht durch die décision vom 3. Mai 1961 ein weiteres Militärgericht ("Tribunal militaire"), das dieselbe sachliche Zuständigkeit besitzt wie das obere Militärgericht ⁴⁾. Die Zuständigkeit ist jedoch für Straftaten ausgeschlossen, die vor dem oberen Militärgericht verhandelt werden. Die genannte décision enthält Bestimmungen über die Zusammensetzung und das Verfahren des Gerichtes, die im wesentlichen mit denjenigen des oberen Militär-

1) J. O., 28. April 1961, S. 3947. Nach Auffassung von Chapsal geschah dies, weil ein normales Militärgericht in einer "Barrikaden-Sache" einen Schuldspruch gefällt hatte, der als besonders nachsichtig angesehen worden war (S. 69).

2) Auszugsweise abgedruckt bei Souty, S. 87 f.

3) Nr. 62 - 598, J. O., 27. Mai 1962, S. 5150. Es wird der Standpunkt vertreten, Grund für den Verzicht auf dieses Gericht sei gewesen, daß es nach dem Todesurteil für Jouhaud bei Salan mildernde Umstände gefunden und ihn zu einer lebenslangen Zuchthausstrafe verurteilt hatte (Chapsal, S. 69).

4) J. O., 4. Mai 1961, S. 4115.

gerichtet übereinstimmen. Insbesondere können Entscheidungen der Anklagebehörde nicht angegriffen werden (Artikel 9). Allerdings ist die Sachentscheidung einer Prüfung durch die Cour de cassation unterworfen (Artikel 12) ¹⁾.

b) Die Stellung des Parlamentes ²⁾

aa) Allgemeines

Die beiden letzten Absätze des Artikels 16 ("Das Parlament tritt von Rechts wegen zusammen" - Absatz 4 - und "Die Nationalversammlung darf während der Ausübung der außerordentlichen Befugnisse nicht aufgelöst werden" - Absatz 5 -) werfen abgesehen von Auslegungsschwierigkeiten die Frage auf, inwieweit durch die Anwendung des Artikels 16 die Position des Parlamentes etwa im Verhältnis zum Präsidenten der Republik und zur Regierung verändert wird.

Vorab läßt sich sagen, trotz des Wortlautes der Absätze 4 und 5 bleibt der Machtzuwachs des Parlamentes unter der Herrschaft der Sondervollmachten im Ergebnis unbedeutend. Die Rolle des Parlamentes beschränkt sich in der Hauptsache auf eine gewisse "demokratische Präsenz" ³⁾. Nach Auffassung von Zieburá ist die Distanz zwischen Parlament und Exekutive während der Anwendungsdauer des Artikels 16 erheblich größer als in normalen Zeiten; das Parlament habe sich gewissermaßen an der Rettung des Staates zu beteiligen, indem es auf Verlangen der Exekutive die Unterstützung der "intermediären Kräfte" gewähre, ohne dafür die geringste Gegenleistung erwarten zu dürfen ⁴⁾.

1) So haben sich z.B. in einer Strafsache "Dovecar und Piegts" die zum Tode Verurteilten gegen das Urteil des Militärgerichtes mit der Begründung gewandt, dieses sei nicht mehr zuständig; die Cour de cassation verwarf das Rechtsmittel (Urteil vom 10. Mai 1962, Semaine, Teil "Jurisprudence", 1962, Nr. 12736). Vgl. auch Entsch. der Cour de cassation vom 21. Aug. 1961 (Rechtssache "Fohran"), wiedergegeben bei Souty, S. 84 f.

2) Vgl. dazu Berlia, L'application de l'art. 16, S. 1079 ff.

3) Vgl. Zieburá, Der Staatsnotstand, S. 182 f.

4) Der Staatsnotstand, S. 188.

Wesentlichen Anteil an dieser Interpretation haben zwei Äußerungen von de Gaulle. In der Botschaft an das Parlament vom 25. April 1961 erklärte er, die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung würden durch die Anwendung des Artikels 16 unverändert bleiben, soweit nicht Maßnahmen gemäß dieser Verfassungsbestimmung im Spiele seien. Gleichzeitig rief er das Parlament auf, seine Aufgaben zu erfüllen und ihn bei der Entledigung seiner Pflichten zu unterstützen ¹⁾. In einem an den Premierminister gerichteten Schreiben vom 31. August 1961 wird die Rolle des Parlamentes im Zusammenhang mit Artikel 16 unter Hinweis auf die Abwesenheit des Parlamentes im Juni 1940 in einem schlichten Vorhandensein gesehen, um gegebenenfalls dem Präsidenten der Republik und der Regierung Beistand zu leisten ²⁾. ³⁾

-
- 1) Wörtlich heißt es: "... Dans les circonstances actuelles, je considère que la mise en oeuvre de l'article 16 ne saurait modifier les activités du Parlement: exercice du pouvoir législatif et contrôle. De ce fait, les rapports du Gouvernement et du Parlement doivent fonctionner dans les conditions normales pour autant qu'il ne s'agisse pas de mesures prises ou à prendre en vertu de l'article 16. Le Parlement ... est donc appelé à poursuivre sa tâche ... Dans la dure et déplorable épreuve que la France traverse, laissez-moi vous dire ... que je compte sur tout votre concours pour m'aider moi-même à m'acquitter des devoirs que m'impose ma fonction". Der vollständige Wortlaut ist abgedruckt in Rev. dr. publ., 1961, S. 1027.
 - 2) Wörtlich heißt es: "... Il s'agit en effet qu'à l'occasion d'événements dangereux et dramatiques la représentation nationale ait le moyen de se faire entendre. Il s'agit, en même temps, que le Président de la République et le Gouvernement puissent en appeler d'urgence à son concours. Ces dispositions pourraient permettre, le cas échéant, d'éviter au Parlement l'absence scandaleuse qui fut la sienne en juin 1940 ...". Der vollständige Wortlaut ist abgedruckt in Rev. dr. publ., 1961, S. 1037 f.
 - 3) Zur Frage, inwieweit unter der Herrschaft des Art. 16 die Immunität eines Abgeordneten aufgehoben und dieser vor ein mit Hilfe des Art. 16 errichtetes Sondergericht gestellt werden darf, vgl. Hamon - Emeri, S. 1020 ff.

bb) Der Zusammentritt des Parlamentes von Rechts wegen

Das im Absatz 4 des Artikels 16 zum Ausdruck kommende Versammlungsgebot bezweckt, daß das Parlament auch dann zusammentreten soll, wenn der Präsident der Republik auf die Sondervollmachten zu einer Zeit zurückgreift, in der normalerweise eine solche Versammlung unzulässig wäre ¹⁾. Nach Artikel 28 der Verfassung tritt das Parlament von Rechts wegen jährlich lediglich zu zwei genau festgelegten ordentlichen Sitzungsperioden zusammen ²⁾. Eine außerordentliche Sitzung des Parlamentes findet nur auf Antrag des Premierministers oder der Mehrheit der Mitglieder der Nationalversammlung zu einer bestimmten Tagesordnung statt (Artikel 29 Absatz 1 der Verfassung); dem Präsidenten der Republik obliegt es, außerordentliche Sitzungen zu eröffnen und zu schließen (Artikel 30 der Verfassung). Artikel 16 geht nun über diese Regelung hinweg und gestattet dem Parlament, vom Zeitpunkt der Anwendung dieser Verfassungsnorm an, sich ohne eine ausdrückliche Aufforderung durch irgendein Organ zu versammeln. Das Parlament ist damit insoweit dem Einfluß des Präsidenten der Republik entzogen. Verhindern äußere Umstände das Zusammenkommen des Parlamentes, so ist es wegen Artikel 16 Absatz 3 Satz 1 Aufgabe des Präsidenten der Republik, diese Hemmnisse zu beseitigen ³⁾.

Artikel 16 beantwortet nicht die Frage, wie der Zusammentritt der Nationalversammlung vonstatten gehen soll, wenn diese vor dem Rückgriff auf die Sondervollmachten aufgelöst worden ist. Der Präsident

1) Vgl. Vedel, Cours, 1958-59, S. 857.

2) Die erste Sitzungsperiode beginnt am ersten Dienstag im Oktober und endet am dritten Freitag im Dezember; die zweite Sitzungsperiode beginnt am letzten Dienstag im April und darf nicht länger als drei Monate dauern (Abs. 2 und 3).

3) Vgl. Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 529. Der Regierungsentwurf sah diesen automatischen Zusammentritt des Parlamentes nicht vor (vgl. oben S. 16 f.). Es blieb dem Präsidenten der Republik überlassen, das Parlament einzuberufen, falls er Artikel 16 zu einem nicht in einer ordentlichen Sitzungsperiode liegenden Zeitpunkt angewendet haben würde (vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 619 f.). Wegen der Rolle des beratenden Verfassungskomitees vgl. oben S. 17.

der Republik kann gemäß Artikel 12 der Verfassung nach Konsultation des Premierministers und der Präsidenten der Nationalversammlung und des Senates die Auflösung der Nationalversammlung aussprechen; die allgemeinen Wahlen finden dann frühestens zwanzig, spätestens vierzig Tage nach der Auflösung statt; die Nationalversammlung tritt von Rechts wegen am zweiten Donnerstag nach ihrer Wahl zusammen; wenn dieses Zusammentreten außerhalb einer für ordentliche Sitzungen vorgesehenen Sitzungsperiode liegt, ist von Rechts wegen für fünfzehn Tage eine Sitzung eröffnet; in dem Jahr, das auf diese Wahl folgt, darf keine neue Auflösung vorgenommen werden. Dem Präsidenten dürfte es nicht verwehrt sein, sich der Sonderbefugnisse des Artikels 16 zu bedienen, nachdem er die Nationalversammlung aufgelöst hat. Eine andere Auslegung würde dem Sinn dieser Vollmachten, zu jeder Zeit eventuellen Bedrohungen begegnen zu können, widersprechen. Da angenommen werden muß, daß auch in einem solchen Fall der Zusammentritt der Nationalversammlung nach dem Verfahren des Artikels 12 der Verfassung vor sich geht, eröffnet sich dem Präsidenten der Republik der Weg, die Nationalversammlung aufzulösen und dann ohne sie vierzig Tage die sich aus Artikel 16 ergebenden Rechte zu handhaben ¹⁾.

Das Problem der Dauer der parlamentarischen Sitzungen hat keine Regelung gefunden. Es wird dem Ermessen des Parlamentes überlassen sein, wann und wie lange es Sitzungen abhält. Wenn es ihm auch unbenommen sein dürfte, während der ganzen Anwendungsdauer des Artikels 16 zu tagen, so sind wohl keine Sitzungen in Permanenz erforderlich ²⁾. 1961 trat das Parlament von Rechts wegen am 25. April zusammen. Es beschloß, wegen anstehender Wahlen in den "cantons" ³⁾ keine Sitzungen zwischen dem 19. Mai und dem 12. Juni stattfinden zu lassen. Man überließ es den Präsidenten, Sitzungen einzuberufen, falls Umstände dies erforderlich machen sollten. ⁴⁾

1) Vgl. auch die Auslegung von Nizard, S. 24 f.

2) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 620.

3) Mehrere Gemeinden bilden einen "canton", mehrere "cantons" einen "arrondissement".

4) Vgl. Hamon - Emeri, S. 1019.

cc) Das Verbot, die Nationalversammlung aufzulösen

Durch das in Absatz 5 des Artikels 16 ausgesprochene Verbot, die Nationalversammlung aufzulösen ¹⁾, wird das dem Präsidenten der Republik auf Grund des Artikels 12 der Verfassung zugebilligte Recht, die Nationalversammlung aufzulösen, während der Herrschaft des Artikels 16 gegenstandslos. Allerdings sind die oben zu Artikel 12 angestellten Erörterungen zu berücksichtigen ²⁾: Da der Staatschef trotz des Absatzes 5 des Artikels 16 nicht gehindert ist, zunächst die Auflösung der Nationalversammlung nach Artikel 12 der Verfassung auszusprechen und dann die Befugnisse aus Artikel 16 auszuüben, könnte Absatz 5 ebenfalls für einen Zeitraum von 40 Tagen ohne praktischen Wert bleiben ³⁾. Diese Situation mindert die Bedeutung des Auflösungsverbotes nicht unerheblich ⁴⁾.

dd) Die gesetzgeberische Tätigkeit

Keine Bestimmung erwähnt, in welchem Umfang sich das Parlament während der Anwendung des Artikels 16 auf dem Gebiet der Gesetzgebung betätigen darf.

de Gaulle sprach dem Parlament in der bereits angeführten Botschaft vom 25. April 1961 ausdrücklich das Recht ab, gesetzgeberische Tätigkeit in Sachbereichen zu entfalten, die auf Grund des Artikels 16 zu seinen Befugnissen gehören ⁵⁾. Diese Auffassung teilte auch der Präsident der Nationalversammlung in einer Rede vom 6. Juli 1961 ⁶⁾. Soweit ersichtlich stimmt dem das Schrifttum zu ⁷⁾. Der Standpunkt dürfte richtig sein, da diese Zuständigkeitsabgrenzung nur eine Konsequenz aus dem mit Artikel 16 festgelegten Verhältnis zwischen dem Präsidenten der Republik und dem Parlament darstellt.

1) Vgl. wegen der Herkunft des Abs. 5 oben S. 17 f.

2) S. 38 f.

3) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 620 f.

4) Vgl. auch Nizard, S. 26, Fußnote 8.

5) Der Wortlaut ist auszugsweise oben S. 37, Fußnote 1, wiedergegeben.

6) J. O., Déb. parl., S. 1480.

7) Vgl. Chevallier, L'art. 16, S. 235.

ee) Debatten

Das Problem, inwieweit während der Anwendung des Artikels 16 im Parlament Debatten stattfinden dürfen, wird durch einen Vorgang beleuchtet, der sich nach Ablauf der ersten ordentlichen Sitzungsperiode im August 1961 ereignete.

Angesichts der sich verschärfenden Krise in der Landwirtschaft wollten Abgeordnete der Nationalversammlung und Senatoren in außerordentlichen Sitzungen Gesetzesentwürfe zur Agrarkrise debattieren und gleichzeitig die Antwort des Landwirtschaftsministers auf verschiedene mündlich gestellte Anfragen zur Kenntnis nehmen und darüber diskutieren. Die Regierung weigerte sich, diesem Wunsch zu entsprechen. ¹⁾ Die auftretende Streitigkeit beendete de Gaulle mit einem an den Premierminister gerichteten Schreiben vom 31. August 1961 ²⁾. Darin heißt es: Bei schwierigen und dramatischen Ereignissen sei die "représentation nationale" das Mittel, sich vernehmlich zu machen; nachdem das Parlament selbst seine Arbeit am 22. Juli beendet habe, sei nicht das Bestehen einer drängenden nationalen Gefahr der Grund, warum sich beide Häuser nunmehr versammeln wollten; wenn er, der Präsident der Republik, jetzt nicht unter Berücksichtigung einer strengen Auslegung des Verfassungswortlautes die Einberufung grundsätzlich verhindere und sich dagegen wende, daß die Mitglieder der Versammlungen Gelegenheit nähmen, sich zum Thema der Landwirtschaft zu äußern, und daß die Regierung sie anhöre, werde er sich in Widerspruch zur Verfassung stellen; er stimme der Regierung zu, die beabsichtige, im vorliegenden Fall nicht an einem solchen Vorhaben vor Beginn der nächsten Sitzungsperiode teilzunehmen. Entsprechend wurde verfahren.

ff) Mißtrauensanträge der Nationalversammlung ³⁾

Am 12. September 1961 - Artikel 16 wurde noch angewendet und die Nationalversammlung befand sich in einer außerordentlichen Sitzungsperiode - brachte die sozialistische Fraktion in der

1) Vgl. Hamon - Emeri, S. 1247 f.

2) Abgedruckt in Rev. dr. publ., 1961, S. 1037 f.

3) Vgl. Passeron, S. 116 ff; Berlia, L'application de l'art. 16, S. 1033 ff.

Nationalversammlung einen Mißtrauensantrag gegen die Regierung ein ¹⁾. Dieser Vorfall warf die Frage nach der Zulässigkeit eines solchen Antrages auf. Verfassung, Gesetze und sonstige Bestimmungen schweigen zu diesem Problem.

Die Regierung verneinte die Rechtmäßigkeit eines Mißtrauensantrages mit der Begründung, wenn es auf der einen Seite verboten sei, die Nationalversammlung aufzulösen, dürfe zum Ausgleich auf der anderen Seite die Regierung nicht zur Verantwortung gezogen werden ²⁾. Das Büro der Nationalversammlung erklärte sich für unzuständig und verwies an den Präsidenten der Nationalversammlung. Dieser erbat die Stellungnahme des Verfassungsrates, der am 14. September 1961 feststellte, er sei für die geforderte Begutachtung nicht zuständig ³⁾. Er wies darauf hin, die Präsidenten der Kammern könnten ihn nur im Fall der Artikel 41, 54 und 61 Absatz 2 der Verfassung anrufen; diese Bestimmungen ließen eine Zulässigkeitsprüfung nur hinsichtlich der Artikel 34 und 38 der Verfassung zu; da keine der genannten Verfassungsnormen ihm vorliegend eine Zuständigkeit zuspreche, was im übrigen auch für Artikel 16 gelte, habe dem Ersuchen des Präsidenten der Nationalversammlung nicht entsprochen werden können.

Der Präsident der Nationalversammlung, Chaban - Delmas (UNR), entschied daraufhin selbst: Ein Mißtrauensantrag kann außerhalb normaler Sitzungsperioden nicht entgegengenommen werden ⁴⁾. Tragende Erwägung war, daß das Parlament nicht das Recht habe, die Regierung zu stürzen, wenn es selbst wegen der Anwendung

1) Vgl. Hamon - Emeri, S. 1248. Die entsprechenden Verfassungsbestimmungen lauten: "Die Nationalversammlung spricht der Regierung das Mißtrauen durch die Annahme eines Mißtrauensantrages aus ..." (Art. 49 Abs. 2) und "Nimmt die Nationalversammlung einen Mißtrauensantrag an ..., so muß der Premierminister dem Präsidenten der Republik den Rücktritt der Regierung übermitteln (Art. 50).

2) Vgl. Gruber, S. 25.

3) Rec. Dall., 1963, Teil "Jurisprudence", S. 17 mit Anm. von Hamon.

4) Wortlaut abgedruckt in Rev. dr. publ., 1961, S. 1038 f.

des Artikels 16 nicht aufgelöst werden könne; in normalen Zeiten schließe das Recht des Parlamentes nach Artikel 49 Absatz 2 das Risiko der Auflösung ein. Im einzelnen begründete der Präsident der Nationalversammlung seinen Standpunkt mit folgenden Argumenten:

Mit Hilfe des Artikels 16 könne der Präsident der Republik die gesamten Exekutiv- und Legislativbefugnisse in seiner Hand vereinigen. Die Verfassung habe nirgendwo geregelt, wie während der Anwendung des Artikels 16 Parlament und Regierung im Verhältnis zueinander tätig werden. Wegen dieses Mangels komme Artikel 5 der Verfassung zum Zuge, der dem Präsidenten der Republik die Kompetenz zuspreche, Regeln über die Funktionsweise von Institutionen aufzustellen, wenn ihre normale Tätigkeit durch die Anwendung des Artikels 16 unterbrochen ist. Solche Richtlinien habe der Präsident der Republik in zwei Äußerungen festgelegt, nämlich in der Botschaft an das Parlament vom 25. April 1961 und in dem Schreiben an den Premierminister vom 31. August 1961 ¹⁾. Danach sei für die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung entscheidend, ob man sich inner- oder außerhalb normaler Sitzungsperioden befinde. Da außerhalb normaler Sitzungsperioden die Arbeiten des Parlamentes nicht zu einer Gesetzgebung führen dürften, wäre die Regierung ihres auf Grund des Absatzes 3 des Artikels 49 der Verfassung zustehenden Rechtes beraubt, die Vertrauensfrage mit der Abstimmung über einen Gesetzestext zu verbinden ²⁾. Um das grundlegende Gleichgewicht zwischen den beiden Gewalten zu gewährleisten, könne die Nationalversammlung ihr auf Artikel 49 Absatz 2 beruhendes und für normale Zeiten gedachtes Recht nur in normalen Sitzungsperioden ausüben.

1) Vgl. oben S. 37.

2) Art. 49 Abs. 3 lautet: "Der Premierminister kann ... vor der Nationalversammlung die Vertrauensfrage mit der Abstimmung über einen Gesetzestext verbinden. In diesem Fall gilt der Gesetzestext als angenommen, wenn innerhalb der darauffolgenden 24 Stunden kein Mißtrauensantrag gestellt und unter den im vorangegangenen Absatz genannten Bedingungen angenommen worden ist".

Die Auffassungen im Schrifttum sind zu dieser Frage geteilt ¹⁾. Angesichts der Dogmatik der französischen Verfassung einschließlich des Artikels 16 werden de lege late durchgreifende Einwände gegen die Entscheidung des Präsidenten der Nationalversammlung nicht vorgebracht werden können.

4. Die nachträgliche Kontrolle

a) Allgemeines

Es gibt keine wirksame Möglichkeit, den Präsidenten der Republik bei der Anwendung des Artikels 16 nachträglich zu kontrollieren, da ihm bei der Handhabung der mit Artikel 16 verbundenen Befugnisse eine weitgehend unabhängige Position eingeräumt worden ist, die das Recht zur allgemeinverbindlichen Interpretation des Verfassungstextes einschließt ²⁾.

Auf den ersten Blick scheinen das automatische Zusammentreten des Parlamentes (Artikel 16 Absatz 4) und das Verbot, die Nationalversammlung aufzulösen (Artikel 16 Absatz 5), Ansatzpunkte für eine parlamentarische Kontrolle zu bieten. Eine wirksame Überwachungsbefugnis erhält das Parlament damit jedoch nicht ³⁾. Es wird lediglich in die Lage versetzt, im politischen Bereich auf den Präsidenten einen gewissen Druck auszuüben; allerdings ist hier eine Verzögerung denkbar, wenn das Parlament im Zeitpunkt des Rückgriffes auf Artikel 16 aufgelöst ist ⁴⁾ oder die tatsächlichen außergewöhnlichen Umstände ein schnelles Zusammentreten nicht erlauben.

1) Duverger (Inst. pol., 7. Aufl., S. 530) und Lamarque (L'art. 16, S. 622) lassen einen Mißtrauensantrag zu. Den gegenteiligen Standpunkt vertreten Chevallier (L'art. 16, S. 235), Berlia (L'application de l'article 16, S. 1033 f.), Hamon (Ann., S. 19) und Gruber (S. 26).

2) Vgl. z.B. Bericht einer Delegation der französischen Sektion der Arbeiter-Internationale (S.F.I.O.) über ein Gespräch mit de Gaulle (zit. bei Avril, S. 222).

3) Vgl. Berlia, Le contrôle, S. 291; Lamarque, Contrôle, 11. Seite.

4) Siehe oben S. 37 f.

Gegen eine mißbräuchliche Anwendung der außerordentlichen Vollmachten kann sich das Parlament mit einer Anklage wegen "haute trahison" wehren. In Artikel 68 der Verfassung heißt es: "Der Präsident der Republik darf für Handlungen, die er in Ausübung seines Amtes vorgenommen hat, nur im Falle des "haute trahison" zur Rechenschaft gezogen werden. Anklage gegen ihn darf nur durch einen übereinstimmenden Beschluß beider Kammern in öffentlicher Abstimmung und mit absoluter Stimmenmehrheit ihrer Mitglieder erhoben werden. Das Urteil fällt der Hohe Gerichtshof". Diese Anklagemöglichkeit ist als Ultima ratio zu betrachten ¹⁾. Dafür sprechen die strengen Verfahrensvoraussetzungen, die für ein solches gegen den Präsidenten der Republik gerichtetes Vorgehen verlangt werden. Die Tatbestandsmerkmale des Deliktes sind bisher nirgends festgelegt worden ²⁾. Die offizielle Kommentierung führt die illegitime Ausübung der sich aus Artikel 16 ergebenden Vollmachten als einziges Beispiel für eine berechtigte Anklage wegen "haute trahison" an ³⁾. Auch hier erhebt sich insofern eine Schwierigkeit, als dem Präsidenten der Republik bei der Handhabung des Artikels 16 eine rechtsverbindliche Interpretationsbefugnis zugestanden wird ⁴⁾.

Das Schrifttum vertritt unterschiedliche Auffassungen. Auf der einen Seite wird dem Präsidenten der Republik die Stellung eines Richters über den Gebrauch des Artikels 16 zugewiesen ⁵⁾, auf der anderen der Gesichtspunkt hervorgehoben, die Verfassung von 1958 sei Ausdruck eines parlamentarischen Systems mit den einschlägigen Kontrollen; dieses System billige die Souveränität nicht dem Präsidenten der Republik, sondern nach Artikel 3 der Verfassung

1) Vgl. Chevallier, L'art. 16, S. 275; Fauvet, zit. bei Lamarque, L'art. 16, S. 622, Fußnote 98; Bourdoncle, S. 148.

2) Vgl. Prélot, Le premier président, S. 11; A. Hauriou, S. 774.

3) Vgl. Commentaires, zit. bei Hamon-Emeri, S. 1032. Vgl. auch Nachweis bei Lamarque, L'art. 16, S. 622, Fußnote 98.

4) Vgl. Chevallier, L'art. 16, S. 225.

5) Vgl. Duverger, La cinquième République, S. 44.

alleine dem Volke zu; eine andere souveräne Gewalt kenne es nicht¹⁾. Dem Hinweis auf Artikel 3 der Verfassung dürfte angesichts der in der Verfassung ausgestalteten starken Stellung des Präsidenten keine entscheidende Bedeutung zukommen.

b) Die Dauer der Anwendung und die Handhabung im Jahre 1961

aa) Auf Grund der ganzen Konstruktion des Artikels 16 ist es - wenn auch eine ausdrückliche Regelung fehlt - ohne Kontrolle alleine dem Präsidenten der Republik überlassen zu entscheiden, wann ein Rückgriff auf Artikel 16 ein Ende findet²⁾. Einen Anhaltspunkt für diesen Zeitpunkt bietet der ungenau gefaßte Wortlaut des Artikels 16 Absatz 1: Die Sondervollmachten sollen erlöschen, sobald die in Absatz 1 genannten Tatbestandsmerkmale nicht mehr schwer und unmittelbar bedroht sind und das regelmäßige Funktionieren der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten wiederhergestellt ist.

Offizielle Äußerungen, die im Zusammenhang mit der Handhabung im Jahre 1961 bekannt geworden sind, gehen nicht auf den Verfassungswortlaut ein; de Gaulle erklärte in seiner Rede vom 8. Mai 1961: "Alle Welt erkennt heute, daß nicht nur der Nervenschock, den wir gerade erleiden, geheilt werden muß, sondern auch die Ursachen, die uns verwundbar machen. Um dieses Zieles willen sind die Ausnahmebestimmungen in Kraft gesetzt worden ... Es handelt sich zunächst darum, die Autorität der Republik gegenüber denjenigen zu stärken, deren Aufgabe es ist, der Republik zu dienen .. Gleichzeitig muß die algerische Angelegenheit geregelt werden".³⁾ In einem Communiqué über die Sitzung des Ministerrates vom 3. Mai 1961 heißt es:

1) Vgl. Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 305; Morange, Le contrôle, S. 110. Vgl. dazu Bedenken von Berlia, Le contrôle, S. 290. Im übrigen vgl. Gangl, S. 34, Fußnote 29.

2) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 625.

3) Zit. bei Lamarque, L'art. 16, S. 626, Fußnote 104.

Die Anwendung des Artikels 16 werde so lange dauern, bis die algerische Angelegenheit, die in Algerien und im Mutterland dauernde Agitation und Verschwörungen aller Art in sich berge, auf dem Wege einer Regelung sei ¹⁾.

Das Ende der Anwendung des Artikels 16 bedarf einer ausdrücklichen Entscheidung des Präsidenten der Republik. Der am 23. April 1961 erklärte Rückgriff auf Artikel 16 fand am 29. September 1961 seinen Abschluß. Im Journal Officiel wurde am 29. September 1961 folgende "décision du 29 septembre 1961" veröffentlicht: "Le Président de la République, Vu la Constitution et notamment son article 16, Vu la décision du 23 avril 1961, Décide: Article unique: Il cesse d'être fait application de l'article 16 de la Constitution ..." ²⁾. Der Präsident der Republik führte dazu am 2. Oktober 1961 aus: Die Ausnahmebestimmung, die nach den Ereignissen des Aprils eine wirk-same Rolle gespielt habe, habe dieses Mal in einem engen Bereich gehandhabt werden können; nachdem die Gefahr augenblicklich beseitigt zu sein scheine, "j'ai jugé bon", die Anwendung des Artikels 16 aufgehoben zu haben ³⁾.

Im Schrifttum wird die über fünf Monate anhaltende Anwendung mit der Begründung zu Recht gerügt, während einer gewissen Zeit habe zwar in Form eines Futsches eine Bedrohung im Sinne des Artikels 16 bestanden, aber das weitere Merkmal - die Unterbrechung des regelmäßigen Funktionierens der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten - sei nach dem 25. April 1961, dem Tage des Zusammentrittes des Parlamentes, nicht mehr vorhanden gewesen. Es läßt sich im Gegenteil sagen: Durch das lange Festhalten am Artikel 16 ist das regelmäßige Funktionieren des Parlamentes unterbrochen worden, da es in dieser Zeit eines Teiles seiner normalen Befugnisse beraubt war ⁴⁾. Vedel weist darauf hin, Artikel 16 sei auf diese Weise ein

1) Zit. bei Lamarque, L'art. 16, S. 626, Fußnote 104.

2) S. 8963.

3) Zit. bei Chevallier, L'art. 16, S. 223.

4) Vgl. Chapsal, S. 67; Burdeau, Dr. const., 9. Aufl., S. 537; Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 529; Lamarque, Contrôle, 2. S.; Hamon, A propos de l'art. 16, S. 667.

Mittel geworden, mit dessen Hilfe normalerweise zuständige Organe, besonders das Parlament, dem politischen Spiel ferngehalten werden könnten; statt der Verteidigung der Institutionen zu dienen, habe Artikel 16 den Rang einer "Constitution de rechange" ¹⁾ erhalten und den Staatspräsidenten in die Lage versetzt, die "offizielle" Verfassung zu verdrängen ²⁾.

bb) Daß das Parlament während der Anwendung keinen wirksamen kontrollierenden Einfluß besitzt, zeigte die Handhabung im Jahre 1961. Damals versuchten zwar einzelne Parlamentsmitglieder auf verschiedene Weise den Präsidenten zur Rückgabe seiner Sonderbefugnisse zu bewegen; ihre Bemühungen konnten jedoch lediglich einen gewissen politischen Druck erzeugen.

So forderte der Abgeordnete Commenay (Centre démocratique) am 2. Mai die Aufmerksamkeit des Premierministers dafür, daß die republikanische Legalität sich nicht ohne Verkehrung in ihr Gegenteil in der verlängerten Einführung des Ausnahmezustandes offenbaren könne, wie dies durch die Anwendung des Artikels 16 zum Ausdruck komme. Am 20. Juni beehrte der unabhängige Abgeordnete Fraissinet vom Premierminister zu wissen, auf Grund welcher Tatsachen die Anwendung des Artikels 16 aufrechterhalten werde, obwohl doch die von dieser Verfassungsbestimmung geforderten Voraussetzungen nicht mehr verwirklicht seien. Die kurze Antwort des Premierministers lautete in beiden Fällen: Es sei eine Zuständigkeit angesprochen worden, die die Verfassung einzig und allein dem Präsidenten der Republik übertragen habe ³⁾. Fraissinet hatte im übrigen am 18. Mai in der Nationalversammlung erklärt: "Wenn wir nur versammelt sind, um das Recht zu haben, als spanische Wand bei der Ausübung persönlicher Macht zu dienen, wäre es höflich gewesen, uns dies zur Kenntnis zu geben. Das Parlament bringt sich in Mißkredit und macht sich lächerlich, wenn es augenblicklich nur Fragen berührt,

1) Etwa: Ersatzverfassung.

2) Dr. adm., S. 28; vgl. auch Zieburg, Der Staatsnotstand, S. 185 f.

3) Vgl. wegen dieser Anfragen Hanon-Emeri, S. 1018.

die sicherlich wichtig, aber relativ unbedeutend sind im Vergleich zu denen, die die Herzen bewegen und das Gewissen und den Verstand einer großen Zahl der Franzosen beunruhigen". Der Sitzungspräsident gab daraufhin zu verstehen, die Nationalversammlung habe nicht Partei zu ergreifen ¹⁾. Mündliche und schriftliche Anfragen, Diskussionen in Kommissionen und in mehr oder weniger privaten Bereichen waren längere Zeit die einzigen Mittel einzelner Parlamentarier, mit denen sie versuchten, die Ausübung der auf Artikel 16 beruhenden außerordentlichen Befugnisse zu überprüfen. Die genannten Schritte haben jedoch lange Zeit zu keinen echten, vom Parlament ausgehenden Kontrollmaßnahmen geführt ²⁾. Politisch gewichtiger war eine Rede des Präsidenten der Nationalversammlung vom 6. Juli 1961, in der er erklärt hatte, die Nationalversammlung wünsche so schnell wie möglich die Rückkehr zu einer normalen Ordnung ³⁾.

Im Senat bot sich 1961 ein etwas anderes Bild. Keiner der Senatoren brachte von sich aus die Rede auf Artikel 16, obwohl der Premierminister verhältnismäßig häufig den Sitzungen beiwohnte. Allerdings hatte die "Kommission für Gesetze" im Senat für die Sitzung vom 10. Mai 1961 auf ihre Tagesordnung einen Gedankenaustausch über die Anwendung des Artikels 16 gesetzt. Aus der der Presse übergebenen Verlautbarung zu dieser Sitzung geht hervor, man habe lediglich Rechtsfragen diskutiert und den Bereich der Spekulationen nicht verlassen. Senator Maroilhac erklärte gegenüber Le Monde, er fürchte zu sehen, wie der Präsident der Republik die Verfassung ändere, ohne sich des hierfür normalen Verfassungsrevisionsverfahrens zu bedienen. Der Präsident des Senates soll die Kommissionsmitglieder darauf aufmerksam gemacht haben, sie seien für eine Beurteilung der einzelnen Anwendungsformen des Artikels 16 nicht zuständig. ⁴⁾

1) Wiedergegeben bei Hamon-Emeri, S. 1017 f.

2) Vgl. Hamon-Emeri, S. 1019.

3) J. O., Déb. parl., 1961, S. 1480.

4) Vgl. zu diesen Vorgängen Hamon-Emeri, S. 1018 f.

Trotz der Ohnmacht der gesetzgebenden Kammern wird vermutet, die Preisgabe der Sondervollmachten auf Grund der *décision* vom 29. September 1961 sei eine politische Konzession des Staatspräsidenten an seine Gegner, insbesondere im Parlament, gewesen ¹⁾.

cc) Abgesehen von der Anklagemöglichkeit nach Artikel 68 der Verfassung vermag auch die Judikative die Haltung des Präsidenten der Republik nicht zu beeinflussen ²⁾.

c) Die Einzelmaßnahmen des Präsidenten der Republik und die Handhabung im Jahre 1961

aa) Allgemeines

Artikel 16 beantwortet nicht die Frage, was nach Beendigung seiner Anwendung mit den einzelnen Maßnahmen geschieht, die der Präsident der Republik im Zusammenhang mit dieser Verfassungsbestimmung getroffen hat. Wenn auch nach Auffassung des offiziellen Kommentares mit Beendigung der Krise automatisch alle außerordentlichen Maßnahmen unwirksam werden ³⁾, so schließt doch das weite Ermessen des Präsidenten der Republik die Befugnis ein, insoweit etwas anderes zu bestimmen ⁴⁾.

1961 praktizierte de Gaulle seine Vollmachten in diesem Zusammenhang in folgender Weise: An dem Tage, an dem der Präsident die Anwendung des Artikels 16 für beendet erklärt hatte, verlängerte er die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen, die er unter Hinweis auf seine Sondervollmachten getroffen hatte. Die *décision* vom 29. September 1961 ⁵⁾ bestimmt, daß unter dem Vorbehalt einer anderweitigen gesetzlichen Regelung bis zum 15. Juli 1962 folgende Entscheide in

1) Hamon-Emeri, S. 1030; Berlia, L'application de l'art. 16, S. 1030; Chevallier, L'art. 16, S. 229.

2) Vgl. Morange, Le contrôle, S. 112; Henry, Conclusions "Salan", S. 551; Entsch. des C. E. vom 2. März 1962 (Rechtsache "Rubin de Servens"), unten zit. S. 53 ff.

3) Commentaires, S. 9; vgl. auch Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 530.

4) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 625.

5) Vgl. oben S. 47.

Kraft bleiben sollten: die beiden ergangenen décisions vom 24. April 1961 - diejenigen, welche die Verlängerung der Dauer des état d'urgence und die Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Ordonnanz vom 7. Oktober 1958 zum Gegenstand hatten ¹⁾; die décision, die erlaubte, eine Person fünfzehn Tage ohne richterliche Zustimmung in Polizeigewahrsam zu halten ²⁾; die das Verbot von Schriften betreffende décision vom 27. April 1961 ³⁾. In einer Ordonnanz des Präsidenten der Republik vom 13. Juli 1962 wurde für alle diese Maßnahmen die Anwendungsfrist bis zu dem Zeitpunkt, den ein Dekret festlegen sollte, spätestens bis zum 31. Mai 1963 verlängert ⁴⁾. In der décision vom 29. September 1961 heißt es ferner, die décisions vom 27. April und 3. Mai 1961, durch die ein oberes und ein einfaches Militärgericht errichtet worden waren ⁵⁾, bleiben bis zu einem Zeitpunkt in Kraft, der durch ein späteres Gesetz bestimmt wird ⁶⁾. Soweit bekannt geworden ist, hat das Parlament von der Möglichkeit einer solchen Abänderung keinen Gebrauch gemacht ⁷⁾. Die Rechtsprechung hat im übrigen festgestellt, es bestünden keine Einwände dagegen, daß die beiden Sondergerichte auch nach Anwendung des Artikels 16 tätig blieben ⁸⁾.

1) Vgl. oben S. 30 f.

2) Vgl. oben S. 30 f.

3) Vgl. oben S. 31.

4) Nr. 62 - 797, J. O., 17. Juli 1962, S. 7003.

5) Vgl. oben S. 34 ff.

6) Gegen diese Entsch. des Präsidenten sind verschiedentlich Einwände erhoben worden (vgl. Lamarque, Contrôle, 4. S.; Morange, Le contrôle, S. 114; Ramon, A propos de l'art. 16, S. 669; Chevallier, L'art. 16, S. 232). Bei der Verlängerung des état d'urgence glaubt Chevallier an ein technisches Versehen; ein Ausnahmezustand könne nicht künstlich verlängert werden, um Ergebnisse zu erzielen, die die schon vorher bestandene sogenannte klassische Gesetzgebung zum état d'urgence ermögliche (a. a. O., S. 231 f.).

7) Vgl. Chapeau, S. 68.

8) Vgl. die den Haut Tribunal militaire betreffenden Entsch. des Conseil d'Etat vom 11. Mai 1962 und die des Haut Tribunal militaire vom 23. Mai 1962, Semaine, 1962, Teil "Jurisprudence", Nr. 12800. Den Tribunal militaire betrifft die Entsch. der Cour de cassation vom 10. Mai 1962, Semaine, 1962, Teil "Jurisprudence", Nr. 12736.

Auch bei Maßnahmen, die der Präsident der Republik zur Regelung eines Einzelfalles trifft, übernehmen der Verfassungsrat, das Parlament oder die Gerichte keine befriedigenden Kontrollfunktionen.

bb) Der Verfassungsrat

Die durch Absatz 3 des Artikels 16 dem Präsidenten auferlegte Verpflichtung, eine Stellungnahme des Verfassungsrates einzuholen, bietet keinen Ansatzpunkt für eine wirksame Überwachung ¹⁾. Die Gründe dafür sind dieselben wie im Falle des Rückgriffes auf Artikel 16: Unverbindlichkeit der Konsultation und Zusammensetzung des Verfassungsrates ²⁾. Außerdem ist dieses Verfassungsorgan von seiner sonstigen Aufgabenstellung her nicht sehr geeignet, die Richtigkeit der beabsichtigten Maßnahmen zu beurteilen; einer lediglich rechtlichen Begutachtung kommt nur untergeordnete Bedeutung zu, weil Artikel 16 konkrete Beurteilungsmaßstäbe nicht zur Verfügung stellt ³⁾. Zum anderen steht einem ausreichenden Überwachungseffekt der Umstand entgegen, daß die Verfassungsratsmitglieder im Rahmen des Konsultationsverfahrens nach Artikel 16 Absatz 3 einer Verschwiegenheitspflicht unterliegen ⁴⁾ und damit auf den Präsidenten der Republik in der Öffentlichkeit keinen Einfluß nehmen können.

cc) Das Parlament

Es kann auch von keiner parlamentarischen Kontrollbefugnis gesprochen werden. Das Parlament hat keinen rechtlich ausgestalteten Einfluß auf Art und Umfang der vom Präsidenten beschlossenen Maßnahmen ⁵⁾. Insbesondere bedürfen diese keiner parlamentarischen Billigung;

1) Vgl. Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 303.

2) Vgl. Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 528, und oben S. 23 f.

3) Vgl. Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 528.

4) Dies ergibt die Auslegung des Art. 53 der Ord. vom 7. Nov. 1958 (vgl. oben S. 22).

5) Vgl. Berlia, Le contrôle, S. 291.

sie haben, falls es sich um Vorkehrungen handelt, die normalerweise in den Gesetzgebungsbereich gehören, Gesetzeskraft ab initio ¹⁾.

Allerdings steht es dem Parlament nach Ablauf der Sondervollmachten frei, durch Gesetz eine sich auf Artikel 16 stützende Maßnahme zu beseitigen ²⁾.

dd) Die Gerichte

Die Wissenschaft hat keinen einheitlichen Standpunkt zur Frage eingenommen, inwieweit der rechtsprechenden Gewalt Aufsichtsrechte zuzubilligen seien ³⁾.

Der Conseil d'Etat mußte sich in einer Entscheidung vom 2. März 1962 zum ersten Mal mit dem angewendeten Artikel 16 befassen. Gegen Rubin de Servens und neun andere Offiziere hatte das vom Präsidenten der Republik am 3. Mai 1961 geschaffene Militärsondergericht ⁴⁾ Strafen verhängt. Die Verurteilten riefen den Conseil d'Etat an und verlangten, die décision des Präsidenten der Republik vom 3. Mai 1961 für nichtig zu erklären. Sie stützten ihr Rechtsmittel auf drei Gründe: Am 3. Mai 1961 hätten die Voraussetzungen des Artikels 16 nicht mehr vorgelegen, da die Institutionen der Republik zu dieser Zeit nicht mehr unmittelbar und schwerwiegend bedroht gewesen seien und die Verfassungsorgane wieder ordnungsgemäß hätten funktionieren können; durch die angefochtene Entscheidung seien Grundprinzipien des französischen öffentlichen Rechtes - besonders auf dem Gebiet des Strafverfahrensrechtes - durchbrochen worden: entgegen den allgemeinen Regelungen werde die Untersuchung von Straftaten nicht einem unabhängigen Richter übertragen; die Entscheidung des Präsidenten der Republik vom 3. Mai 1961 beziehe sich auf strafbare Handlungen, die vor diesem Zeitpunkt begangen worden seien, so daß die allgemeinen

1) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 622.

2) Vgl. Lamarque, Contrôle, 6. Seite.

3) Ablehnend z.B. Vedel, Dr. adm., S. 27; Rivero, S. 64; Hamon, A propos de l'art. 16, S. 666. Zustimmung Morange, Le contrôle, S. 114; weitere Nachweise bei Lamarque, Contrôle, 4. Seite. Vgl. im übrigen Ziebur, Der Staatsnotstand, S. 293, Fußnote 48 und Bourdoncle, S. 149.

4) Vgl. oben S. 35.

Militärstrafergerichte zuständig seien, deren Untersuchungsverfahren einem Beschuldigten umfassendere unparteiische Garantien böten ¹⁾. Der Conseil d'Etat wies die Klage wegen Unzuständigkeit des Gerichtes mit folgender Begründung ab: Die décision des Präsidenten der Republik vom 23. April 1961, die unmittelbar Artikel 16 habe wirksam werden lassen, sei ein Regierungsakt, den der Conseil d'Etat nicht auf seine Rechtmäßigkeit überprüfen könne; es sei ihm auch nicht gestattet, die Dauer der Anwendung zu kontrollieren; der Präsident der Republik dürfe alle Maßnahmen ergreifen, besonders Legislativbefugnisse auf den in Artikel 34 der Verfassung aufgezählten Gebieten ausüben; nach Artikel 34 bestimme ein Gesetz die Regeln des Strafverfahrens und die Bildung neuer Gerichtsbarkeiten; die angegriffene décision sei nach Anhörung des Verfassungsrates getroffen worden; sie habe im Sinne des Artikels 34 eine neue Gerichtsbarkeit geschaffen und gleichzeitig die hierfür geltenden Verfahrensbestimmungen gebracht; der Präsident der Republik dürfe im Rahmen des Artikels 16 diese Gesetzesmaßnahmen ergreifen, welche jedoch nicht der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterlägen ²⁾.

Indirekt ist der vom Conseil d'Etat gegebenen Begründung zu entnehmen, daß Maßnahmen des Präsidenten der Republik, die zu Sachgebieten gehören, welche normalerweise die Exekutive auf dem Verordnungsweg ("domaine réglementaire") regelt (Artikel 37 der Verfassung), der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte unterliegen ³⁾. Die Bedeutung dieser Entscheidung sollte nicht zu hoch veranschlagt werden, weil die Grenzen zwischen den Artikeln 34 und 37 wenig klar umrissen sind

1) Zit. bei Henry, Conclusions "Rubin de Servens", S. 294 f.

2) Abgedruckt in Rev. dr. publ., 1962, S. 314 f. Die Entsch. entspricht den Conclusions "Rubin de Servens" von Henry (S. 314). Vgl. auch Literaturhinweise bei Souty, S. 86 und die kritischen Äußerungen von Berlia, Le contrôle, S. 288 ff. und Bourdoncle, S. 149. Stillmunkes hält die Entscheidungsgründe des C. E. nicht für überzeugend und schlägt vor, alle sich auf Art. 16 beziehenden Anwendungsmaßnahmen als "actes de gouvernement" zu qualifizieren (S. 290 f.).

3) Vgl. Vedel, Dr. adm., S. 28.

und es zum Beispiel unschwer nachzuweisen sein dürfte, daß eine Maßnahme, die auf den ersten Blick Merkmale einer Verordnung besitzt, unter allgemeinen Gesichtspunkten auch durch Artikel 34 der Verfassung erfaßt wird und damit einer gerichtlichen Überprüfung entzogen ist ¹⁾. So wurde etwa allen décisions des Präsidenten der Republik, die zwischen dem 23. April und 29. September 1961 ergangen sind, Gesetzesrang zugebilligt ²⁾. Den Standpunkt des Conseil d'Etat vertritt im Ergebnis auch die Cour de cassation: Wenn Artikel 16 (formell) ordnungsgemäß in Gang gesetzt worden sei, könne die Verfassungs- oder Gesetzmäßigkeit einer auf den Sonderbefugnissen beruhenden Maßnahme des Präsidenten der Republik nicht von einem Gericht angezweifelt werden ³⁾.

d) Einzelmaßnahmen der Behörden

Einzelmaßnahmen von Behörden, die sich auf eine décision des Präsidenten der Republik gemäß Artikel 16 beziehen, unterliegen unter den allgemeinen Voraussetzungen der gerichtlichen Überprüfung ⁴⁾. Der Conseil d'Etat hat dies ausdrücklich festgestellt ⁵⁾. Im übrigen bleiben solche behördlichen Regelungen auch dann bestehen, wenn die aus Artikel 16 abgeleiteten außerordentlichen Befugnisse erloschen sind ⁶⁾.

1) Vgl. Lamarque, Contrôle, 7. und 9. Seite; Bourdoncle, S. 149; Galabert-Gentot, S. 217.

2) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 623; Galabert-Gentot, S. 217.

3) Entsch. vom 21. Aug. 1961 (Rechtssache "Fohran"), wiedergegeben bei Souty, S. 84 f.

4) Vgl. Henry, Conclusions "Salan", S. 544; Hamon, A propos de l'art. 16, S. 666; Lamarque, Contrôle, 10. Seite; Galabert-Gentot, S. 217.

5) Vgl. für Internierungsmaßnahmen Entsch. vom 22. April 1966 (Rechtssache "Mony"), Rec. C. E., 1966, S. 280; für Dienstentlassungen Entsch. vom 13. Juli 1965 (Rechtssache "Gauthier"), Rev. dr. publ., 1966, S. 377, Tz. 21. Ein weiterer Hinweis findet sich bei Drago, Rev. dr. publ., 1966, S. 376 f., Tz. 20.

6) Vgl. Hamon, A propos de l'art. 16, S. 667; Lamarque, Contrôle, 6. Seite.

V. Kriegsrecht

1. Ein Rückblick

Auf Fragen des sogenannten Kriegszustandes geht seit der großen Revolution zum ersten Mal das Gesetz vom 10. Juli 1791 "Über die Erhaltung und Ordnung von Kriegsschauplätzen und Militärposten, Über die Ordnung in Befestigungsanlagen und Über andere damit zusammenhängende Gegenstände" ein ¹⁾. Während in Friedenszeiten alleine die Verwaltungsbeamten, die die zivile Staatsgewalt ausüben, für die innere Ordnung des Landes sorgen und die Befehlsgewalt der Militärs auf die Truppe beschränkt ist (Artikel 6), behalten die Zivilbeamten im Kriegszustand zwar ihre in Friedenszeiten geltenden Ordnungsbefugnisse, die Militärkommandanten können sie aber auffordern, bestimmte, die Sicherheit des Platzes betreffende Maßnahmen zu ergreifen (Artikel 7).

Die Entwicklung führt über verschiedene Regelungen ²⁾ zu dem Gesetz vom 11. Juli 1938 "sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre", mit dem detaillierte und weitreichende Normen zum Kriegsrecht entstehen ³⁾. Diese befassen sich mit den Beziehungen zwischen der zivilen und militärischen Gewalt, mit Organisation und Aufgaben des Ministeriums für nationale Verteidigung, ferner mit dem Einsatz von Personen und sachlichen Hilfsmitteln sowie mit Organisationsfragen auf wirtschaftlichem Gebiet ⁴⁾.

1) Vgl. Einzelheiten bei Boudet (S. 105) und Reinach (S. 93).

2) Vgl. z.B. das Gesetz vom 27. Aug. 1797 (10 Fructidor des Jahres V) (unten S. 63) und das kaiserliche Dekr. vom 24. Dez. 1811 (unten S. 64). Vgl. auch Barthélemy, Du renforcement a. a. O.; ders., Notes a. a. O.; Jéze, L'exécutif a. a. O.; Raiciu, S. 242 ff.; Bonnard a. a. O.; Waline, Dr. adm., 6. Aufl., S. 299 ff.

3) Vgl. unten S. 94.

4) Vgl. die zusammenfassende Übersicht bei Doublet, S. 209 f., Ziff. II.

2. Die Landesverteidigung in der Gegenwart

Die seit 1958 im Bereich militärischer Verteidigung ¹⁾ geschaffenen grundlegenden Normen spiegeln Bedeutung und Umfang wider, die diesen Problemen im Staatsganzen eingeräumt werden. Die Verantwortung für die Verteidigung wird in die Hände der obersten Träger staatlicher Macht gelegt. Der Anwendungsbereich der Vorschriften geht weit über rein militärische Fragen und über das unmittelbare Kriegsgeschehen hinaus. Die entscheidenden Bestimmungen sind in der Verfassung von 1958 und in einer Ordonnanz vom 7. Januar 1959 enthalten.

a) Zuständigkeiten und Verantwortung nach der Verfassung vom 4. Oktober 1958

Die Verfassung vom 4. Oktober 1958 weist besonders dem Präsidenten der Republik und dem Premierminister Zuständigkeiten zu. Abgesehen von den gewichtigen Befugnissen, die durch Artikel 5 und 16 begründet werden ²⁾, ist der Präsident der Republik Oberbefehlshaber der Streitkräfte; er führt den Vorsitz in den obersten Räten und Ausschüssen der nationalen Verteidigung (Artikel 15). Es ist nicht geregelt, wer die Kriegserklärung abzugeben hat. Jedenfalls dürfte dies in dringenden Eilfällen wegen Artikel 5 Absatz 2 und wegen Artikel 15 dem Präsidenten der Republik obliegen ³⁾. Nach Artikel 35 bedarf die Kriegserklärung der Zustimmung des Parlamentes.

Für die nationale Verteidigung verantwortlich ist der Premierminister, der die Tätigkeit der Regierung leitet; er vertritt gegebenenfalls den Präsidenten der Republik beim Vorsitz der in Artikel 15 genannten Räte und Ausschüsse (Artikel 21) ⁴⁾. Die Regierung verfügt über die bewaffnete Macht (Artikel 20).

1) Ein Eroberungskrieg widerspricht der Verfassung (vgl. Präambel der Verfassung von 1958 i. V. m. der Präambel der Verfassung von 1946: "Elle (la République française) n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple").

2) Vgl. oben S. 11 f. und 14 f.

3) Vgl. Einzelheiten bei Wittig, S. 97 f.

4) Vgl. zur Bedeutung dieser Bestimmung Duboc, S. 177.

b) Die Ordonnanz vom 7. Januar 1959

aa) Allgemeines

Die genannten Verfassungsbestimmungen werden zum Teil in einer Ordonnanz vom 7. Januar 1959 "portant organisation générale de la défense" näher ausgestaltet ¹⁾. Diese Ordonnanz tritt in verschiedenen Bereichen an die Stelle des Gesetzes vom 11. Juli 1938. Die Regelung von 1938 unterscheidet streng zwischen Kriegs- und Friedenszeiten und sieht einschneidende Vorkehrungen für den Fall vor, daß die jeweils genau festgelegten Anwendungsvoraussetzungen erfüllt sind. Bei der Ordonnanz von 1959 werden folgende Wesenszüge sichtbar: Die die Verteidigung betreffenden Maßnahmen sind allumfassend, zeitlich unbegrenzt und werden zentral gesteuert ²⁾.

bb) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen

Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen kommen in Artikel 1 zum Ausdruck: Die Verteidigung bezweckt, zu jeder Zeit, in jeder Lage und gegenüber allen Formen einer Aggression die Unversehrtheit des Staatsgebietes, das Leben der Bevölkerung sowie die Treue gegenüber Allianzen und internationalen Verträgen zu gewährleisten.

cc) Die Entscheidung über die Anwendung und die Rechtsfolgen

aaa) Leitung und Organisation

Während die Verteidigungspolitik im Ministerrat festgelegt wird, trifft im Bereich der allgemeinen Leitung der Verteidigung der Verteidigungsausschuß ("comité de défense") die Entscheidungen (Artikel 7). Ihm gehören grundsätzlich außer dem Präsidenten der Republik, der den Vorsitz führt, der Premierminister, der Außen-, der Innen-, der Armee- sowie der Finanz- und Wirtschaftsminister an (Artikel 10).

1) Der Originaltext ist auszugsweise im Anhang Nr. 17 wiedergegeben.

2) Vgl. Einzelheiten bei Duboc, S. 177 ff.

Die militärische Leitung der Verteidigung liegt gemäß Artikel 7 in den Händen eines Verteidigungsausschusses mit beschränkter Teilnehmerzahl ("comité de défense restreint"). Auch in diesem Gremium ist der Präsident der Republik Vorsitzender; der Ausschuß tritt auf Ersuchen des Premierministers zusammen, der für jede Sitzung die jeweiligen Teilnehmer bestimmt; zu seiner Zuständigkeit gehört zum Beispiel die Verteilung der Streitkräfte (Artikel 11).

Der Regierung steht für die Untersuchung von Verteidigungsproblemen ein besonderer Rat zur Seite ("conseil supérieur de défense"), dem ebenfalls der Präsident der Republik vorsitzt (Artikel 8).

Der Premierminister ist für die nationale Verteidigung verantwortlich; er leitet sie in allgemeiner und militärischer Hinsicht; zu diesem Zweck stellt er allgemeine Richtlinien auf; er entscheidet über die Vorbereitung und oberste Führung der Operationen und sichert auf dem Gebiet der Verteidigung die Koordinierung der Tätigkeit sämtlicher Ministerien (Artikel 9). Zu seiner Unterstützung steht dem Premierminister eine Reihe von Gremien zur Verfügung: Für wissenschaftliche und technische Probleme ist ein "comité d'action scientifique de la défense" vorhanden (Artikel 12) und für Fragen der Dokumentation und Unterrichtung ein "comité interministériel du renseignement" (Artikel 13). Dem Premierminister leistet in Verteidigungsangelegenheiten der Chef des Generalstabes für Verteidigung ("Chef d'Etat-Major Général de la Défense") Hilfe. Dieser ist die oberste militärische Autorität des Landes; er gibt gemäß den Entscheidungen des Premierministers Instruktionen zur Verteilung und Verwendung der Streitkräfte und bereitet die Beratungen des "comité supérieur" und der "comités de défense" vor ¹⁾.

Jeder Minister ist für die Planung und Ausführung der in seinen Fachbereich fallenden Verteidigungsmaßnahmen verantwortlich. Ihm steht ein dafür besonders ernannter hoher Zivilbeamter zur Seite (Artikel 15 ff.).

1) Vgl. wegen Einzelheiten zur Struktur und Zuständigkeit der Einrichtung des Chefs des Generalstabes für Verteidigung Duboc, S. 181 ff. und Dekr. Nr. 59 - 262 vom 7. Febr. 1959, J. O., 10. Febr. 1959, S. 1798.

Die Verteidigungsanstrengungen werden im Rahmen einer besonderen Organisationsform ("organisation territoriale") vorbereitet, vollzogen und koordiniert (Artikel 21 ff.). Dabei übernehmen hohe Zivilbeamte für einzelne Zonen besondere Aufgaben. Sie erhalten zum Beispiel die Befugnis, die nichtmilitärischen Verteidigungsmaßnahmen zu überprüfen und in gewissen Bereichen die gegenseitige Unterstützung zwischen zivilen und militärischen Stellen zu verwirklichen (Artikel 23).

bbb) Die Stellvertretung

Treten Ereignisse ein, die das normale Funktionieren der öffentlichen Gewalten unterbrechen und zur Folge haben, daß gleichzeitig die Ämter des Präsidenten der Republik und des Präsidenten des Senates sowie des Premierministers unbesetzt sind, so gehen selbsttätig und nacheinander die Verantwortung für die Verteidigung und die damit im Zusammenhang stehenden Befugnisse auf den Armeeminister über und gegebenenfalls in einer bestimmten Reihenfolge auf andere Minister (Artikel 14).

Falls die Verbindung mit der Regierung unterbrochen sein oder ein äußerer oder innerer Angriff vorliegen sollte, sind die in Artikel 23 genannten Zivilbeamten beauftragt, die "mise en garde" sowie alle Maßnahmen anzuordnen, die zur Ausführung des Planes der inneren und äußeren Verteidigung notwendig sind (Artikel 23). Der Begriff "mise en garde" ist ungewöhnlich und wird nicht detailliert definiert ¹⁾.

ccc) Die Verteidigungsmaßnahmen

Um die in Artikel 1 genannten Verteidigungsziele zu erreichen, ergreift die Exekutive in Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse die notwendigen Maßnahmen, die im Falle einer Bedrohung in der allge-

1) Vgl. Duverger, Inst. pol., 7. Aufl., S. 545. Auch die einschlägigen Fachwörterbücher kennen den Begriff nicht. Mit Vorbehalt wird er in diesem Zusammenhang mit "Verteidigungsbereitschaft" im weitesten Sinne übersetzt werden können.

meinen Mobilmachung oder in der "mise en garde" bestehen können (Artikel 2). Die allgemeine Mobilmachung setzt die Gesamtheit der bereits vorbereiteten Verteidigungsmaßnahmen in Bewegung (Artikel 3). Gemäß Artikel 3 gehören zum Begriff "mise en garde" bestimmte Maßnahmen, die geeignet sind, die Handlungsfreiheit der Regierung zu sichern, die Verwundbarkeit der Bevölkerung und grundlegender Ausrüstungen ("équipements principaux") zu mindern und die Sicherheit der Operationen zu garantieren, die mit der Mobilmachung oder dem Einsatz der Streitkräfte zusammenhängen. Der Ministerrat entscheidet durch Dekret über die allgemeine Mobilmachung und grundsätzlich über die "mise en garde" (Artikel 4) ¹⁾. Laut Artikel 5 treten mit diesem Dekret sofort die Bestimmungen in Kraft, die die Regierung berechtigen, sich jederzeit auf die Notwendigkeiten der Verteidigung vorzubereiten und sich diesen anzupassen.

Die Dekrete eröffnen ferner zugunsten der Regierung innerhalb der Bedingungen des ergänzten und geänderten Gesetzes vom 11. Juli 1938 oder von Spezialgesetzen folgende Befugnisse: das Recht, Personen, Sachen und Leistungen zu requirieren; das Recht, Energiequellen, Rohstoffe, Industrieerzeugnisse und Produkte, die für die Proviantergänzung erforderlich sind, einer Kontrolle und Verteilung zu unterwerfen und zu diesem Zweck Personen hinsichtlich ihres Vermögens unumgängliche Verfügungsbeschränkungen ("sujétions indispensables") aufzuerlegen (Artikel 5). Erstreckt sich die Bedrohung auf einen Teil des Staatsgebietes oder der Bevölkerung - zu denken ist an Katastrophenfälle oder an die regionale Unterbrechung wichtiger Versorgungswege -, so gelten die obengenannten Befugnisse der Regierung im wesentlichen entsprechend (Artikel 6 und 2 Absatz 2). ²⁾

Die Ordonnanz stellt Regeln zum "service national" auf, dem grundsätzlich alle Männer im Alter zwischen 18 und 60 Jahren unterworfen sind und der aus einem Militärdienst im traditionellen Sinne und

1) Vgl. dazu die Bedenken von Duverger a. a. O.

2) Vgl. auch Duboc, S. 179.

aus einem Zivildienst besteht; der Zivildienst ist bestimmt, Verteidigungsanforderungen im nichtmilitärischen Bereich personell zu erfüllen (Artikel 25 ff.). ¹⁾

VI. Die Bestimmungen zum Belagerungszustand ("état de siège")

1. Allgemeines

Zwei Formen des Belagerungszustandes sind zu unterscheiden: der "état de siège militaire" oder "effectif" oder "réel" ²⁾ und der "état de siège politique" oder "fictif". Der militärische Belagerungszustand ist eine tatsächliche Situation, in der sich zum Beispiel eine Stadt befindet, wenn sie von feindlichen Truppen belagert wird; er steht in enger Beziehung zu kriegerischen Begebenheiten und besitzt militärischen Charakter; rechtliche Folgen werden auf Grund des tatsächlichen Vorhandenseins einer Belagerung ohne eine entsprechende förmliche Erklärung selbsttätig ausgelöst ³⁾. Demgegenüber meint der politische Belagerungszustand einen rechtlichen Zustand, der weniger rein militärische Vorgänge, sondern mehr sonstige Unruhen aller Art im öffentlichen Leben betrifft. Er wird grundsätzlich durch ein Gesetz erklärt und führt auch dann zu Rechtsfolgen, wenn die von dem Gesetz geforderten Anwendungsvoraussetzungen in Wirklichkeit nicht vorliegen. ⁴⁾

Das Wesen der mit dem Belagerungszustand zusammenhängenden rechtlichen Ausgestaltungen liegt in der Konzentrierung staatlicher Befugnisse in den Händen militärischer Gewalt. Mit dem Eintritt des Belagerungszustandes werden Zivilbehörden polizeiliche Zuständigkeiten entzogen. Außerdem können Zivilpersonen durch Militäрге-

1) Vgl. auch Dekr. Nr. 64 - 522 vom 5. Juni 1964 "portant application de l'article 25 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 ...", J. O., 10. Juni 1964, S. 4987 f.; Dekr. Nr. 63 - 598 vom 20. Juni 1963 "relatif à la mise en application des articles 29 et 31 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 ...", J. O., 26. Juni 1963, S. 5611.

2) Vgl. zu diesem Begriff die Literaturhinweise bei Berthélemy, S. 463, Fußnote 1.

3) Vgl. Reinach, S. 202 ff.

4) Vgl. Rafciu, S. 238 f.

richte abgeurteilt werden. In gewissem Umfang kommt es zur Einschränkung rechtlich anerkannter Freiheitsrechte. Das Recht des Belagerungszustandes geht entgegenstehenden Gesetzen vor. Seine Anwendung ist durch die Festlegung bestimmter Voraussetzungen zeitlich begrenzt. Die von der Verfassung bestimmte Ordnung bleibt im Übrigen unberührt.¹⁾

Zunächst war nach der Revolution von 1789 nur der militärische Belagerungszustand bekannt. Kurz vor der Wende zum 19. Jahrhundert trat daneben - wenn auch noch nicht sehr ausgeprägt - der politische Belagerungszustand. Dieser wurde im Laufe der Zeit hinsichtlich der Anwendungsbedingungen und Rechtsfolgen ausgebaut. Der politische Belagerungszustand fand als sogenannter klassischer Belagerungszustand seine grundsätzlich abschließende Regelung in den Gesetzen vom 9. August 1849 und 4. April 1878. Dabei rückte gleichzeitig der Umfang der Normen des militärischen Belagerungszustandes in den Hintergrund.

2. Die Ausgestaltung bis zum Gesetz von 1849

a) Die Rechtsquellen

Vor dem Gesetz von 1849 wurde das Recht des Belagerungszustandes in den Jahren von 1791 bis 1815 normiert.

Das Gesetz vom 10. Juli 1791 "Über die Erhaltung und Ordnung von Kriegsschauplätzen und Militärposten, Über die Ordnung in Befestigungen und Über andere damit zusammenhängende Gegenstände" ist das erste, das dem Belagerungszustand rechtliche Form verlieh²⁾. Merkmale, die den Belagerungszustand charakterisieren, sind in Artikel II des Gesetzes vom 10. Fructidor des Jahres V (27. August 1797) zu finden, das "die Art und Weise festlegte, in der Gemeinden im Innern der Republik in den Kriegs- oder Belagerungszustand versetzt

1) Vgl. zu dieser allgemeinen Charakterisierung Raftciu, S. 238 ff.; Waline, Dr. adm., 6. Aufl., S. 300.

2) Vgl. Boudet, S. 105. Gleichzeitig befaßte sich dieses Gesetz mit dem Kriegs- und Friedenszustand.

werden können" ¹⁾. Das wenige Tage später ergangene Gesetz vom 19. Fructidor des Jahres V (5. September 1797) wollte in seinem Artikel 39 ²⁾ der Exekutive neue Möglichkeiten schaffen, den Ereignissen der Revolutionszeit zu begegnen ³⁾.

Am Vorabend des Rußlandfeldzuges erließ Napoleon das Dekret vom 24. Dezember 1811, in dem er die Organisation des örtlichen Militärwesens festlegte ⁴⁾. In 120 Artikeln wiederholte dieses Dekret die im Gesetz von 1791 getroffene Unterscheidung in Friedens-, Kriegs- und Belagerungszustand, bediente sich dabei aber genauerer Definitionen. Artikel 39 des Gesetzes vom 19. Fructidor des Jahres V wurde durch Artikel 66 der Zusatzakte zu den Verfassungen des Kaiserreiches vom 22. April 1815 geändert ⁵⁾. Bis zum Gesetz von 1849 blieb die Rechtslage dann unverändert.

b) Die Anwendungsvoraussetzungen

Die zunächst eng gefaßten Anwendungsvoraussetzungen dehnten sich im Laufe der Zeit nicht unerheblich aus.

aa) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen

Nach dem Gesetz von 1791 liegt ein Belagerungszustand vor, wenn Angriffe feindlicher Truppen begonnen oder diese die Einschließung von Kriegsplätzen oder Militärposten verursacht haben (Artikel 11). Diese Definition des Belagerungszustandes bleibt im wesentlichen im Gesetz vom 10. Fructidor erhalten; eine Ergänzung tritt dadurch ein, daß der Belagerungszustand auch Aufstände erfaßt, die im eigenen Land ihren Ursprung haben. Artikel 53 des Dekretes von 1811 bringt

1) Der Originaltext ist auszugsweise im Anhang Nr. 1 wiedergegeben.

2) Der Originaltext ist im Anhang Nr. 2 wiedergegeben.

3) Vgl. Boudet, S. 106.

4) "Décret pour organiser le service des états-majors des places", vgl. Boudet, S. 106. Jedes kaiserliche Dekr. hat nach ständiger Rechtsprechung der Cour de cassation Gesetzeskraft (vgl. Velut, S. 77 f.).

5) Der Originaltext ist im Anhang Nr. 5 wiedergegeben.

eine erhebliche Erweiterung. Der Belagerungszustand ist zunächst neben der bisherigen Einschließung bei folgenden Umständen gegeben: Einsatz offener Gewalt, Überfall, innerer Aufruhr und behördlich nicht genehmigte Zusammenrottungen, die sich innerhalb des eingeschlossenen Bereiches bilden; Einsatz offener Gewalt, Überfälle und innerer Aufruhr können durch äußere Feinde, durch Rebellen und sonstige innere Gegner hervorgerufen werden; es ist unerheblich, ob sich das Land im Kriegs- oder Friedenszustand befindet ¹⁾.

Die entscheidende Neuerung des Artikels 53 liegt in folgendem: Der Belagerungszustand gilt auch dann als vorhanden, wenn der Kaiser dies durch Dekret erklärt; dabei ist er nicht an die anderen Erfordernisse des Artikels 53 gebunden, kann also den Belagerungszustand verhängen, auch wenn etwa eine Einschließung oder ein innerer Aufruhr tatsächlich nicht besteht ²⁾. Diese Regelung ist deshalb hervorzuheben, weil Artikel 11 des Gesetzes von 1791 und Artikel II des Gesetzes vom 10. Fructidor den Belagerungszustand nur als bestehend betrachten, wenn konkrete äußere Vorgänge die materiellen Merkmale des Belagerungszustandes erfüllen. Schließlich ist Artikel 66 der Zusatzakte von 1815 zu nennen. Dort gehört zum Begriff des Belagerungszustandes "das Eindringen einer fremden Macht" oder "das Auftreten innerer Unruhen".

bb) Der räumliche Anwendungsbereich

Die ursprüngliche enge räumliche Begrenzung erweitert sich nach und nach. Die Entwicklung geht von den "Kriegsplätzen und Militärposten" (Artikel 11 des Gesetzes von 1791) über die - auch unbefestigten - "Gemeinden im Inneren" (Artikel II des Gesetzes vom 10. Fructidor) bis zu "jedem Platz und jedem Teil des Staatsgebietes" (Artikel 66 der Zusatzakte von 1815).

1) Vgl. Boudet, S. 106.

2) Vgl. Boudet, S. 106; Velut, S. 54.

cc) Die Entscheidung über die Anwendung

Im Zusammenhang mit der Frage, wie das Recht des Belagerungszustandes unmittelbar Anwendung findet, wird die Veränderung vom "état de siège réel" zum "état de siège fictif" deutlich.

Gemäß den Gesetzen von 1791 und vom 10. Fructidor tritt der Belagerungszustand ein, sobald die betreffenden Anwendungsvoraussetzungen tatsächlich erfüllt sind ¹⁾. Mit Artikel 39 des Gesetzes vom 19. Fructidor beginnt der Wandel: "Die Befugnis, eine Gemeinde in den Belagerungszustand zu versetzen, wird dem Direktorium übertragen". Dies ist die erste Bestimmung, die den fiktiven Belagerungszustand anerkennt. Den nächsten Schritt bringt Artikel 53 des Dekretes von 1811, wonach - wie bereits im anderen Zusammenhang berichtet - der Kaiser den Belagerungszustand durch ein Dekret verhängen darf, ohne an Anwendungsbedingungen gebunden zu sein. Mit Artikel 66 der Zusatzakte von 1815 wird schließlich ein im einzelnen festgelegtes Zuständigkeitsystem errichtet: Bei einer durch eine fremde Macht verursachten Invasion erklärt die Regierung den Belagerungszustand; treten innere Unruhen auf, dann ist ein Gesetz erforderlich; sind die gesetzgebenden Kammern nicht versammelt, so liegt das Erklärungsrecht bei der Regierung; diese ist verpflichtet, ihre Entscheidung den Kammern als Gesetzesentwurf innerhalb der ersten fünfzehn Tage nach dem Zusammentreten vorzulegen.

c) Die Rechtsfolgen

Artikel 10 des Gesetzes von 1791 stellt fest, daß im Belagerungszustand alle Amtsgewalt, mit der die Verfassung die Zivilbeamten ²⁾ zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren ³⁾ ausgestattet hat, auf den Militärkommandanten übergeht; dieser übt die Befugnisse unter persönlicher Verantwortung selbst aus. Das Gesetz

1) Art. 11 bzw. Art II; nach der zuletzt genannten Vorschrift muß das Direktorium die gesetzgebende Körperschaft vom Eintritt des Belagerungszustandes benachrichtigen.

2) "les officiers civils".

3) "... pour le maintien de l'ordre et de la police intérieure".

vom 10. Fructidor schweigt in diesem Zusammenhang. Boudet hält eine analoge Anwendung des genannten Artikels 10 für zweifelsfrei ¹⁾. Wegen fehlender klarer Regelungen der aus dem Belagerungszustand entstehenden Rechtsfolgen kam es in der Praxis zu Schwierigkeiten, so daß zeitweise besondere Dekrete Zuständigkeit und Befugnisse festlegen mußten ²⁾.

Das Dekret von 1811 geht auf Einzelheiten ein: Zunächst findet eine Kompetenzübertragung in derselben Weise statt, wie sie Artikel 10 des Gesetzes von 1791 vorsieht; allerdings kann der Militärbefehlshaber seine Befugnisse beliebig delegieren; im Übrigen fehlt die persönliche Verantwortlichkeit (Artikel 101). Er übt seine Befugnisse in seinem Namen und unter seiner Aufsicht aus (Artikel 102). Zur Aburteilung aller Delikte treten Militärgerichte an die Stelle der ordentlichen Gerichte ³⁾, wenn sich nicht der Kommandant entschließt, es bei der bisherigen Zuständigkeit zu lassen (Artikel 103). Der Militärbefehlshaber entscheidet über den Einsatz der Nationalgarde (Artikel 104).

d) Die nachträgliche Kontrolle

aa) Die Dauer der Anwendung

Die Dauer der Anwendung des Rechtes des Belagerungszustandes ist nicht zu kontrollieren. Ausdrücklich heißt es lediglich in Artikel 12 des Gesetzes von 1791, der Belagerungszustand werde durch militärische, rein tatsächliche Vorgänge beendet. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn eine Einschließung nicht mehr besteht. Im Falle des Dekretes von 1811 wird angenommen, der Belagerungszustand höre selbsttätig auf zu existieren, sobald der Grund für seinen Eintritt wegfällt ⁴⁾.

1) S. 106 mit näherer Begründung.

2) Vgl. Velut, S. 50.

3) Diese Regelung wirkt sich zum Beispiel so aus, daß der übliche Strafverfolgingsbeamte ("officier de police judiciaire") durch einen entsprechenden Militärbeamten ("prévôt militaire") ersetzt wird. Vgl. Boudet, S. 106.

4) Vgl. Velut, S. 54.

bb) Die Einzelmaßnahmen

Ursprünglich waren die unter Hinweis auf das Recht des Belagerungszustandes getroffenen Maßnahmen gerichtlich nicht nachprüfbar. Dies traf besonders auf das Gesetz von 1791 zu ¹⁾. Zugunsten der Rechtsposition des Einzelnen änderte sich aber diese Situation. Der Belagerungszustand, zunächst ausschließlich als ein Attribut der Staatsgewalt angesehen, wurde in Gegenwart der Freiheitsrechte, wie sie in verschiedenen Verfassungen nach 1789 aufgenommen und durch die Revolutionen von 1830 und 1849 bekräftigt worden waren, aus der Perspektive einer möglichen Verletzung der individuellen Freiheit betrachtet ²⁾. Diese gewandelte Auffassung fand in der Rechtsprechung ihren Ausdruck. Der bekannte "arrêt Geoffroy" der Cour de cassation vom 29. Juni 1832 zählt zu den Beispielen, wonach ein Bürger nicht schutzlos einer Exekutive gegenüberstand, wenn diese sich bei der Anwendung des Rechtes des Belagerungszustandes rechtswidrig über ein in der Verfassung verbrieftes Freiheitsrecht hinweggesetzt hatte.

Gegen den Bürger Geoffroy war im Jahre 1832 anlässlich der Juni-Unruhen Anklage vor einem Kriegsgericht erhoben worden wegen bewaffneter Rebellion, wegen Attentats auf die königliche Autorität und wegen Anstiftung zum Bürgerkrieg. Das mit der Anklage befaßte Gericht leitete die eigene Zuständigkeit aus Artikel 103 des Dekretes von 1811 her und verurteilte den Angeklagten zum Tode. Der Verurteilte brachte in seinem gegen diese Entscheidung bei der Cour de cassation eingelegten Rechtsmittel unter anderem das Argument vor, ein Bürger dürfe nicht seinem gesetzlichen Richter entzogen werden, da dem die Artikel 53 und 54 der Charte constitutionnelle von 1830 entgegenstünden ³⁾. Die Cour de cassation erachtete diesen Einwand für begründet und verwies die Sache an ein ordentliches Gericht ⁴⁾. Wenige Stunden nach der Verkündung dieser Entscheidung hob die Regierung im übrigen den Belagerungszustand auf ⁵⁾.

1) Vgl. Boudet, S. 105.

2) Vgl. Boudet, S. 106.

3) Art. 53 lautet: "Nul ne pourra être distrait de ses juges naturels". Art. 54 hat folgende Fassung: "Il ne pourra en conséquence être créé de commissions et de tribunaux extraordinaires, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce puisse être". Abgedruckt bei Duguit-Monnier-Bonnard, S. 198.

4) Rec. Sir., Teil I, 1832, S. 401 ff. (428 f.).

5) Vgl. Velut, S. 74.

e) Anwendungsfälle ¹⁾

Bis in die Tage der Revolution von 1830 wurde die Einrichtung des Belagerungszustandes vornehmlich unter Mißachtung der oben genannten Bestimmungen gehandhabt, während sich die Ausübung der Befugnisse in der Folgezeit bis 1849 - soweit ersichtlich - im wesentlichen an die bestehenden Rechtsnormen hielt.

Bonaparte verhing den Belagerungszustand über mehrere Städte, ohne sich darum zu kümmern, ob die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben waren ²⁾. Das Direktorium machte mehrfach von Artikel 39 des Gesetzes vom 19. Fructidor Gebrauch, um in den Provinzen Ruhe und Ordnung wiederherzustellen ³⁾. Dabei wurden gelegentlich Maßnahmen getroffen, die mit Wortlaut und Sinn der den Belagerungszustand betreffenden Bestimmungen nicht in Einklang standen. So wurden zum Beispiel nichtgenehme Personen in Verwaltung und Justiz mit Hilfe des Rechtes des Belagerungszustandes abgesetzt, ohne daß ein sachlicher Zusammenhang mit dem Belagerungszustand bestanden hätte ⁴⁾. Napoleon setzte sich 1807 über das Gesetz von 1791 sowie über die vom 10. und 19. Fructidor hinweg und erklärte den Belagerungszustand durch einfaches Dekret über Brest und Anvers, obwohl diese Orte weder belagert noch von feindlichen Truppen oder Rebellen angegriffen worden waren. Die dazu für jede Stadt ernannten Gouverneure kommandierten sämtliche Truppen sowie die Nationalgarde und übten Polizeifunktionen aus ⁵⁾.

Die Bourbonen mißachteten die Zusatzakte von 1815 ⁶⁾. Die von Charles X. auf Vorschlag seiner Minister unterzeichnete Ordonnanz vom 27. Juli 1830, die den Belagerungszustand über Paris verhängt

1) Vgl. Boudet, S. 105 ff.

2) Vgl. Reinach, S. 96.

3) Vgl. Reinach, S. 96.

4) Vgl. Velut, S. 46.

5) Vgl. Reinach, S. 96; Boudet, S. 106.

6) Vgl. Reinach, S. 104; Velut, S. 58.

und dabei auf das Dekret von 1811 verwiesen hatte, wurde wegen der Revolution nicht ausgeführt ¹⁾. Weil die Minister bei der Ausrufung des Belagerungszustandes mitgewirkt hatten, wurden sie später in einem Strafprozeß für schuldig befunden und mit der Begründung verurteilt, sie hätten versucht, mit Waffengewalt den rechtmäßigen Widerstand der Bürger zu brechen ²⁾.

Im Hinblick auf Unruhen und Aufstände, die 1832 zunächst in den Departements des Westens und des Midi und dann auch in Paris aufgetreten waren, ergingen die Ordonnances vom 1. und 3. Juni 1832, die verschiedene Teile des Landes in den Belagerungszustand versetzten. Mit der Ordonnanz vom 6. Juni 1832 wurde der Belagerungszustand auch in Paris erklärt ³⁾. Die Exekutive brachte verschiedentlich zum Ausdruck, daß die Folgen des Belagerungszustandes auf die Aufstände beschränkt bleiben sollten; die Erklärung des Belagerungszustandes würde "in keiner Weise den natürlichen Lauf der Dinge für alles unterbrechen, was nicht mit der Konterrevolution zusammenhängt; auch die Gerichts- und Verwaltungsbehörden behalten ihre Zuständigkeit für alles, was außerhalb der politischen Unruhen liegt" ⁴⁾. Mit einer Ordonnanz vom 5. Juni 1832 gab der Kriegeminister die Weisung, die Militärgerichte nur einzusetzen, wenn bestimmte Tatbestände vorliegen, zum Beispiel Aufstand, Bandentätigkeit, Aufwiegelung der Truppen, öffentliche Verwüstungen und Plünderungen ⁵⁾.

Die Spannungen zwischen Louis-Napoleon und den Republikanern, besonders durch die Auseinandersetzungen in der italienischen Frage hervorgerufen, veranlaßten das Parlament, am 13. Juni 1849 ein Gesetz zu beschließen, in dem es heißt: "Die Stadt Paris und alle Bereiche, die zur ersten "division militaire" ⁶⁾ gehören, befinden

1) Vgl. Boudet, S. 106.

2) Vgl. Velut, S. 64 f.

3) Vgl. im einzelnen Velut, S. 67 ff; Reinach, S. 105.

4) Rapport, der den Ord. von 1832 vorausging, zit. bei Reinach, S. 105, Fußnote 3; Ähnlich ein Zirkular, zit. bei Velut, S. 67.

5) Vgl. Velut, S. 68.

6) Bestimmter militärischer Bezirk.

sich im Belagerungszustand. Diese Maßnahme kann durch die Exekutivgewalt auf die Städte ausgedehnt werden, in denen ähnliche Aufstände hervortreten" ¹⁾. Auf Grund dieses Gesetzes ergingen verschiedene Maßnahmen: Es wurden sechs Zeitungen verboten ²⁾; die Regierung erhielt die Ermächtigung, den Zeitungsverkauf auf der Straße zu untersagen ³⁾; politische Versammlungen durften während der Dauer eines Jahres nicht abgehalten werden ⁴⁾; für den Fall einer Verschwörung gegen die Sicherheit des Staates und der Regierung der Republik hob die Nationalversammlung die Vorrechte der Abgeordneten auf und gestattete ihre strafrechtliche Verfolgung ⁵⁾. Unter Hinweis auf die im Gesetz vom 13. Juni 1849 enthaltene Ermächtigung wurden am 15. Juni 1849 Lyon anlässlich des dortigen Aufstandes und die sechste "division militaire" in den Belagerungszustand versetzt. Dies geschah aber auch mit Städten wie Montélimar, wo Unruhen nicht aufgetreten waren. Zur Begründung wurde angegeben, es seien dort Wirren für die vorgesehenen Wahlen möglich ⁶⁾. Ein Gesetz vom 9. August 1849 hob den Belagerungszustand wieder auf ⁷⁾.

1) Vgl. Velut, S. 109 f.

2) Erlaß vom 13. Juni 1849; vgl. Velut, S. 111.

3) Art. 6 des Gesetzes vom 27. Juli 1849, vgl. Velut, S. 111, Fußnote 3.

4) Art. 1 - 3 des Gesetzes vom 19. Juni 1849, vgl. Velut, S. 111, Fußnote 4.

5) Sitzung vom 14. und 15. Juni 1849, vgl. Velut, S. 111, Fußnote 5.

6) Vgl. Velut, S. 112.

7) Vgl. Rec. Sir., Teil III, 1849, S. 111.

3. Das "klassische" Recht des Belagerungszustandes und die Entwicklung bis in die Gegenwart

a) Allgemeines

Nach den Worten Boudet's, ein Berichterstatter des Conseil d'Etat, müssen mit dem Gesetz vom 9. August 1849 ¹⁾ über den Belagerungszustand Aufgaben der öffentlichen Gewalt erfüllt werden; dies bedeute, den Staat gegen äußere Feinde zu schützen und im Inneren des Landes die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Befolgung der Gesetze zu gewährleisten; das Gesetz sei gehalten zu versuchen, so wirkungsvoll wie möglich die Ausübung außerordentlicher öffentlicher Gewalt mit der Achtung vor den Freiheitsrechten in Einklang zu bringen ²⁾. Dahinter stand die Furcht vor einer Wiederholung der Juni-Ereignisse von 1848 ³⁾.

Das Gesetz von 1849 kennt zwar noch den militärischen Belagerungszustand, in den Vordergrund tritt aber der politische ⁴⁾. Die mit diesem verbundenen Kompetenzverlagerungen sind genau umrissen. Dabei ändert sich zwar der Aufbau des Gewaltensystems. Dies geschieht

1) Wiedergegeben im Anhang Nr. 6. Formelle Grundlage für die Schaffung des Gesetzes bildete Artikel 106 der Verfassung vom 4. Nov. 1848: Ein Gesetz bestimmt die Fälle, in denen der Belagerungszustand erklärt werden kann; es regelt Formen und Folgen dieser Maßnahme (abgedruckt bei Duguit-Monnier-Bonnard, S. 224). Vgl. auch Stellungnahme des C. E. vom 21. Juni 1849, Rec. Sir., Teil III, 1849, S. 76.

2) Zit. bei Velut, S. 116. Wegen des Verlaufes des Gesetzgebungsverfahrens vgl. Rec. Sir., Teil III, 1849, S. 105, Fußnote 1.

3) Vgl. Nizard, S. 27.

4) Nach Auffassung von Duvergier verlieren mit dem Gesetz von 1849 alle früher ergangenen einschlägigen Gesetze und Dekrete ihre Gültigkeit (Bd. 78, S. 113, Fußnote 1). Selbstverständlich sind davon das Gesetz vom 10. Juli 1791 und das Dekret vom 24. Dezember 1811 ausgenommen, soweit sich das Gesetz von 1849 auf diese Bestimmungen bezieht.

aber nicht grundlegend. Insbesondere verbleibt das Recht, Verordnungen zu erlassen, allein bei der Regierung. Die Exekutive ist weiterhin der Kontrolle der Legislative unterworfen.

Die verfassungsrechtlichen Bedingungen, die 1849 bestanden hatten, änderten sich mit den Verfassungsgesetzen von 1875 erheblich. Es kam zu einem verfassungsrechtlichen Streit über die weitere Gültigkeit des Gesetzes von 1849 ¹⁾. Da die Verfassungsgesetze von 1875 auf diese Frage keine Antwort gaben ²⁾, erging zur Beseitigung der Unsicherheit das Gesetz vom 4. April 1878 über den Belagerungszustand ³⁾. Mit ihm wurde eine Anpassung an die neue Verfassungslage angestrebt, wobei wesentliche Grundlagen des Gesetzes von 1849 unangetastet blieben. Gegenstand einer Neuregelung waren die materiellen Rückgriffsvoraussetzungen und die Zuständigkeit bei der Erklärung des Belagerungszustandes. Die sonstigen Bestimmungen des Gesetzes von 1849 behielten Gültigkeit; dies betrifft besonders die Rechtsfolgen, die sich an eine Erklärung des Belagerungszustandes knüpfen.

Mit dem Gesetz von 1878 ist die Entwicklung im wesentlichen abgeschlossen. Die Folgezeit brachte nur noch wenige Änderungen: Das Gesetz vom 27. April 1916 erweiterte den Anwendungsbereich des Gesetzes von 1849 ⁴⁾; die Verfassungsakte Nr. 2 vom 11. Juli 1940 übertrug dem "chef de l'Etat français" Befugnisse ⁵⁾; das Gesetz

1) Vgl. Reinach, S. 120 f., der im einzelnen die unterschiedlichen Meinungen darstellt.

2) Anders Art. 12 der Verfassung von 1852, der dem Präsidenten der Republik das Recht zuwies, den Belagerungszustand in Departements mit dem Vorbehalt zu erklären, darüber dem Senat binnen kürzester Frist zu berichten; die Rechtsfolgen sollten durch ein Gesetz geregelt werden (abgedruckt bei Duguit-Monnier-Bonnard, S. 251).

3) Der Originaltext ist im Anhang Nr. 9 wiedergegeben. Wegen des Verlaufs des Gesetzgebungsverfahrens vgl. die bei Reinach, S. 124, zitierten Fundstellen.

4) Der Originaltext ist im Anhang Nr. 10 wiedergegeben.

5) Der Originaltext ist auszugsweise im Anhang Nr. 12 wiedergegeben.

vom 13. Dezember 1952 schuf neue Zuständigkeiten ¹⁾; das Verfassungsgesetz vom 7. Dezember 1954 ergänzte Artikel 7 der Verfassung von 1946 und rief den Gesetzgeber (erfolglos) auf, bestimmte Regelungen zu treffen ²⁾; schließlich setzt Artikel 36 der Verfassung von 1958 einen neuen Träger des Verhängungsrechtes fest. Heute kann - abgesehen von dem Gesetz vom 13. Dezember 1952 und der zuletzt genannten Bestimmung - von einer Weitergeltung des Gesetzes von 1849 in der Fassung der Gesetze von 1878 und 1916 ausgegangen werden ^{3) 4)}.

b) Die Anwendungsvoraussetzungen

aa) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen

Gemäß dem Gesetz von 1849 darf der Belagerungszustand verhängt werden, wenn der inneren oder äußeren Sicherheit Gefahr droht (Artikel 1). Das Gesetz von 1878 schränkt hier ein: Der Belagerungszustand ist nur im Falle drohender Gefahr zu erklären, die sich aus einem Krieg mit einem anderen Land oder aus einem bewaffneten Aufstand ⁵⁾ ergibt (Artikel 1). Der Abgeordnete Franck-Chauveau sagte in seinem Bericht an die Abgeordnetenversammlung, daß "in einem Land, wo die öffentliche Gewalt so stark organisiert ist wie in Frankreich, nur Krieg und bewaffneter Aufstand eine Gefahr für die Sicherheit des Landes bilden können" ⁶⁾.

1) Vgl. unten S. 87.

2) Vgl. Rec. Dall. 1954, Teil "Législation", S. 477.

3) Vgl. Vignes, S. 226.

4) Nachstehend wird nicht auf Bestimmungen eingegangen, die sich ausschließlich auf die ehemaligen französischen Kolonien beziehen.

5) Wegen der historischen Entwicklung des Begriffes "Aufstand" vgl. Reinach, S. 126, Fußnote 1.

6) Vgl. J. O., 6. und 16. Febr. sowie 2. April 1878.

bb) Der räumliche Anwendungsbereich

Die Gesetze von 1849 und 1878 fordern, daß das Gesetz, welches die Verhängung des Belagerungszustandes ausspricht, die Gemeinden, Bezirke oder Departements bezeichnet, in denen der Belagerungszustand Wirkungen entfalten soll ¹⁾.

cc) Die Entscheidung über die Anwendung

Das Gesetz von 1849 überträgt grundsätzlich der Nationalversammlung das Recht, den Belagerungszustand zu verhängen (Artikel 2). Der damalige Innenminister Dufaure meinte in diesem Zusammenhang: Wir wollen, daß im Falle größter Not eine Gewalt besteht - und wir haben die höchste Staatsgewalt gewählt -, in deren Hände das Recht gelegt wird, die den Umständen gemäßen Rettungsmaßnahmen zu ergreifen; es besteht dann nicht die Diktatur eines einzelnen Mannes, sondern die einer als Vertreter des ganzen Volkes hervortretenden gesetzgebenden Versammlung; die einen Mißbrauch verhütende Garantie liegt in der Verantwortlichkeit der Nationalversammlung ²⁾. Hat sich die Nationalversammlung vertagt, so kann der Präsident der Republik dieses Recht bei gleichlautender Stellungnahme des Ministerrates ³⁾ ausüben; er muß davon sofort die Kommission im Sinne des Artikels 32 der Verfassung von 1848 ⁴⁾ in Kenntnis setzen und je nach Wichtigkeit der Umstände die Nationalversammlung einberufen (Artikel 3). Falls ein militärischer Belagerungszustand vorliegt, wobei das Ge-

1) Art. 2 des Gesetzes von 1849, Art. 1 des Gesetzes von 1878.
Nach Auffassung von Reinach ist ein Gesetz unwirksam, in dem eine Angabe über die örtliche Begrenzung fehlt (S. 129).

2) Zit. bei Velut, S. 120 f.

3) Im Gesetzestext heißt es: "de l'avis du Conseil des ministres". Nach Berthélemy ist diese Formulierung mit "sur l'avis conforme" gleichzusetzen (S. 463, Fußnote 2 mit gleichzeitigem Hinweis auf Esmein).

4) Art. 32 lautet insoweit: "Elle (l'Assemblée nationale) est permanente. - Néanmoins, elle peut s'ajourner à un terme qu'elle fixe. - Pendant la durée de la prorogation, une commission, composée des membres du bureau et de vingt-cinq représentants nommés par l'Assemblée au scrutin secret et à la majorité absolue, a le droit de la convoquer en cas d'urgence".
Abgedruckt bei Duguit-Monnier-Bonnard, S. 217.

setz auf die im Gesetz vom 10. Juli 1791 und im Dekret vom 24. Dezember 1811 genannten Anwendungsfälle verweist ¹⁾, darf der Militärkommandant den Belagerungszustand erklären; er muß sofort der Regierung Bericht erstatten (Artikel 5).

Im Gesetz von 1878 bleibt im wesentlichen die Zuständigkeitsverteilung zwischen gesetzgebendem Organ und Präsidenten der Republik erhalten. Grundsätzlich erklärt ein Gesetz den Belagerungszustand (Artikel 1). Der Abgeordnete Franck-Chauveau führte dazu aus: "Der Ausschuß war in Übereinstimmung mit allen liberalen Verfassungen, die in Frankreich seit der Revolution existiert haben, der Ansicht, daß das Recht, die Herrschaft der Gesetze zu suspendieren, nur der Gewalt angehören kann, die die Gesetze erläßt, und daß eine so exorbitante Befugnis wie die der Verhängung des Belagerungszustandes ein Attribut der Souveränität bleiben muß" ²⁾. Haben sich die gesetzgebenden Kammern vertagt, so geht das Erklärungsrecht auf den Präsidenten der Republik über; die Verhängung ist dann von einer gleichlautenden Stellungnahme des Ministerrates abhängig (Artikel 2). Artikel 3 des Gesetzes von 1878 geht auf die Möglichkeit einer aufgelösten Abgeordnetenversammlung ein: Bis zur vollständigen Beendigung von Wahlhandlungen ist es dem Präsidenten der Republik prinzipiell nicht gestattet, den Belagerungszustand selbst vorübergehend zu erklären; eine Ausnahme bildet der Krieg gegen ein fremdes Land; in diesem Falle darf der Präsident der Republik den Belagerungszustand in den vom Feind bedrohten Gebieten beim Vorliegen einer gleichlautenden Stellungnahme des Ministerrates verhängen (Artikel 5). Im übrigen besitzt der Militärkommandant im militärischen Belagerungszustand auch unter der Herrschaft des Gesetzes von 1878 seine Kompetenz (Artikel 6).

Später wurde die Zuständigkeit, den Belagerungszustand erklären zu dürfen, zweimal geändert. Für das Vichy-System bestimmte die Verfassungsakte Nr. 2 vom 11. Juli 1940, der "chef de l'Etat

1) Vgl. oben S. 64 f.

2) Vgl. J. O., 6. und 16. Febr. sowie 2. April 1878.

français" könne in einem oder mehreren Teilen des Landes den Belagerungszustand verhängen ¹⁾. Mit der Verfassung von 1958 rückt die Exekutive stärker in den Vordergrund. Nach Artikel 36 dieser Verfassung ordnet ausschließlich der Ministerrat den Belagerungszustand an.

Grundsätzlich sind die Entscheidungen, durch die der Belagerungszustand verhängt wird, in derselben Weise zu verkünden wie Gesetze und Dekrete, das heißt durch Veröffentlichung im "Bulletin" oder im "Journal Officiel" ²⁾. Die Rechtsprechung erkennt aber Ausnahmen an. Der Conseil d'Etat bezeichnet eine Bekanntgabe als wirksam, wenn die Veröffentlichung durch Presse oder Plakate tatsächlich stattgefunden hat und es wegen der äußeren Ereignisse nicht möglich gewesen ist, die normalen Mitteilungsformen einzuhalten ³⁾. Die Cour de cassation teilt diese Auffassung ⁴⁾.

dd) Anwendungsfälle

Bestimmungen zum Belagerungszustand fanden vornehmlich in den Jahren 1851, 1870/71 und in den beiden Weltkriegen Anwendung.

Nach der gewaltsamen Auflösung der "Assemblée" am 2. Dezember 1851 verhängte zwischen dem 5. und 17. Dezember 1851 eine Reihe von Dekreten - offensichtlich unzulässig - über 32 Departements den Belagerungszustand.

1870/71 führte der deutsch-französische Krieg zu einer umfassenden Anwendung, die sich gegen die Anarchie im Inneren des Landes und gleichzeitig gegen den Vormarsch der fremden Truppen richtete. Viele Dekrete wurden
weder

1) Art. 1, § 8. Dieselbe Regelung sieht der Verfassungsentwurf der Vichy-Regierung vor ("Projet de Constitution du gouvernement de Révolution Nationale", Art. 16 Nr. 6; abgedruckt bei Duguit-Monnier-Bonnard, S. 388).

2) Vgl. Reinach, S. 150 und 152. Lex non obligat nisi rite promulgata.

3) Entsch. vom 24. Dez. 1875, zit. bei Reinach, S. 151.

4) Entsch. vom 6. Febr. 1874, zit. bei Reinach, S. 151.

5) Vgl. Reinach, S. 115.

im "Journal Officiel" noch im "Bulletin" bekanntgemacht. Als die Nationalversammlung zusammentrat, befand sich etwa die Hälfte des Landes im Belagerungszustand. ¹⁾

Am 2. August 1914 versetzte zunächst ein Dekret die 86 Departements im Mutterland in den Belagerungszustand ²⁾. Da zu dieser Zeit die ordentliche Sitzungsperiode der Kammern beendet war, wurden die gesetzgebenden Körperschaften für den 4. August 1914 zu einer außerordentlichen Sitzung einberufen ³⁾. An diesem Tag erging das am 5. August 1914 veröffentlichte Gesetz, welches feststellt, der durch das Dekret vom 2. August 1914 verhängte Belagerungszustand bleibe während der ganzen Dauer des Krieges aufrecht-erhalten ⁴⁾. Die Anwendung endete am 19. Oktober 1919. Wenn sich auch im Verlauf des Krieges gezeigt hatte, daß die mit dem Rechtsinstitut des Belagerungszustandes zur Verfügung gestellten Mittel nicht ausreichten, um die Situation zu meistern, so ging dennoch das Bestreben dahin, das Legalitätsprinzip nicht zu verletzen ⁵⁾.

Im zweiten Weltkrieg verhing ein décret-loi vom 1. September 1939 den Belagerungszustand über Frankreich ⁶⁾. Trotz Ankündigung fand niemals eine Vorlage gegenüber dem Parlament statt ⁷⁾. Die Dekrete vom 12. Oktober und 12. Dezember 1945 hoben den Belagerungszustand wieder auf ⁸⁾.

1) Vgl. Reinach, S. 117.

2) Vgl. Bull. des lois, 1914, "Partie princ.", S. 2228.

3) Vgl. Barthélemy, Précis, S. 362.

4) Vgl. Bull. des lois, 1914, "Partie princ.", S. 2248.

5) Vgl. Raftiu, S. 242 ff. mit Einzelheiten; Esmein-Néard, Bd. II, S. 98; Nizard, S. 28 und Fußnote 12. Vgl. allerdings auch die Rechtsprechung des C. E. zu den circ. exc. unten S. 131 ff.

6) Vgl. Rec. Dall., 1939, Teil IV, S. 429.

7) Vgl. Colliard, S. 109 f., Tz. 120.

8) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., 2. Aufl., S. 529, Tz. 1029.

c) Die Rechtsfolgen

Zwar eröffnet die Verhängung des Belagerungszustandes den Weg zu besonderen Eingriffen in Individualrechte. Dieser Rechtszustand hat aber nicht eine allgemeine Aufhebung der Legalität oder der staatsbürgerlichen Freiheitsrechte zur Folge ¹⁾. Artikel 11 des Gesetzes von 1849 bestimmt: Die Bürger können unabhängig von dem Belagerungszustand alle von der Verfassung garantierten Rechte ausüben, soweit diese nicht auf Grund der vorangegangenen Artikel des Gesetzes von 1849 vorübergehend ausgeschlossen sind. Wegen dieser Vorschrift wird gefordert, die sich aus dem Gesetz von 1849 ergebenden Sonderbefugnisse der Militärbehörden und der Militärstrafgerichte einschränkend auszulegen ²⁾. Der Grundsatz des Artikels 11 schützt zum Beispiel das Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums, auf Meinungsfreiheit ³⁾ und auf Gewerbefreiheit ⁴⁾.

aa) Die allgemeine Übertragung von Kompetenzen der Zivilbehörden auf die militärische Gewalt

Sobald der Belagerungszustand erklärt worden ist, gehen auf die Militärbehörden alle Befugnisse über, die die zivile Gewalt zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung ⁵⁾ besitzt (Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzes von 1849). Dazu zählen die präventiven Aufgaben der Polizei, die sonst von Verwaltungsbeamten wahrgenommen werden, und die Kompetenzen der police judiciaire ⁶⁾. Die Militärbehörden ordnen etwa Festnahmen oder Durchsuchungen an ⁷⁾. Sie übernehmen keine sonstigen allgemeinen Verwaltungsfunktionen; so dürfen sie zum Beispiel nicht einen Bürgermeister suspendieren, einen Gemeindebeamten ernennen oder der Auflegung von Kommunal-

1) Vgl. Waline, Dr. adm., 8. Aufl., S. 582, Tz. 1044.

2) Vgl. Reinach, S. 154.

3) Vgl. Roux, S. 26.

4) Indirekt die Cour de cassation, Rec. Sir., 1917, Teil I, S. 25. Vgl. auch Reinach, S. 154 f.

5) Wörtlich: "de l'ordre et de la police".

6) Vgl. oben S. 31, Fußnote 1.

7) Vgl. Reinach, S. 157.

anleihen zustimmen ¹⁾. Die von militärischen Stellen unter Hinweis auf Artikel 7 Absatz 1 getroffenen polizeilichen Maßnahmen stimmen in ihrem rechtlichen Charakter, in ihren Funktionen und Begrenzungen mit denen der Zivilbehörden überein ²⁾. Allerdings hat der Conseil d'Etat in einer Entscheidung vom 28. Februar 1919 - wenn auch vage - erklärt, die Grenzen der polizeilichen Befugnisse, über die die öffentliche Gewalt auf der Grundlage des Gesetzes von 1849 verfüge, seien in Friedenszeiten und in Perioden des Krieges nicht dieselben; die Interessen der nationalen Verteidigung dehnten das Prinzip des ordre public weiter aus und forderten für die öffentliche Sicherheit einschneidendere Maßnahmen ³⁾. Bei Verstoß gegen Entscheidungen der Militärbehörden gelten die üblichen Sanktionen (Artikel 471 Nr. 15 Code pénal) ⁴⁾.

Artikel 7 des Gesetzes von 1849 grenzt die Zuständigkeiten zwischen militärischen und zivilen Behörden ab: Die zivile Gewalt fährt fort, von den Kompetenzen diejenigen auszuüben, die die Militärbehörden ihr nicht entzogen haben.

Da Artikel 7 den Vorgang der Kompetenzübertragung und die Hilfszuständigkeit der zivilen Stellen klar regelt, werden die praktischen Schwierigkeiten vermieden, die auf der mangelhaften Eindeutigkeit früherer Bestimmungen beruhten ⁵⁾. Der Hilfszuständigkeit der Zivilbehörden kam nach 1849 erhebliche Bedeutung zu. Hätten Bürgermeister und Präfekten nicht die polizeilichen Aufgaben - sofern

1) Vgl. Berthélemy, S. 465.

2) Vgl. Berthélemy, S. 465; Rolland, S. 413, Tz. 478.

3) Rechtssache "Dol et Laurent", Rec. Sir., 1918/1919, Teil III, S. 33 ff. mit Anm. von Hauriou.

4) Vgl. Hauriou, Dr. const., S. 112; Rolland, S. 413, Tz. 478. Art. 471 lautet insoweit: "Seront punis d'amende ... Nr. 15: Ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale ..." (Vgl. Codes Dall. a. a. O.).

5) Vgl. Reinach, S. 156, der beispielhaft auf die widersprüchlichen Anordnungen der Generäle, der Präfekten, der Minister und der Dauphins anlässlich der Ereignisse im Juli 1830 hinweist.

sie ihnen nicht durch die Militärbehörden entzogen worden waren - weiter erfüllt, so hätte die militärische Gewalt bei einer mit der Erklärung des Belagerungszustandes selbsttätigen Übernahme sämtlicher Polizeibefugnisse einen Arbeitsumfang gegenübergestanden, den zu bewältigen sie niemals in der Lage gewesen wäre ¹⁾. Gemäß dem Gesetz vom 14. September 1941, das unter der Herrschaft von Marschall Pétain verkündet worden ist, können Zivilbehörden während des Belagerungszustandes nur auf Grund von Delegationen polizeiliche Aufgaben erfüllen, wobei diese Delegationen durch ein Dekret des Ministerrates ausgesprochen werden müssen; diese sind in derselben Form abänder- und zurücknehmbar ²⁾.

Eine automatische Übernahme polizeilicher Hoheitsrechte durch die Militärbehörden wird für den Fall des militärischen Belagerungszustandes angenommen ³⁾.

bb) Die besonderen Befugnisse der militärischen Gewalt

Artikel 9 des Gesetzes von 1849 stattet die militärischen Behörden mit vier Rechten aus, die in die Rechtsposition des Einzelnen eingreifen.

aaa) Die Haussuchung

Entgegen dem mehrfach in französischen Verfassungen niedergelegten Grundsatz der Unverletzlichkeit der Wohnung ⁴⁾ darf die Militärgewalt laut Artikel 9 Nr. 1 des Gesetzes von 1849 ohne richterliche Anordnung bei Tag und Nacht Häuser durchsuchen.

1) Vgl. Reinach, S. 157. Häufig taten sich im Übrigen militärische und zivile Behörden mit dem Ziel zusammen, auf diese Weise mehr Autorität hervorsurufen. So trugen z.B. die Bekanntmachungen verschiedener polizeilicher Maßnahmen zu Beginn des 1. Weltkrieges die Unterschriften des Präfekten und des Militärgouverneurs (vgl. Berthélemy, S. 465, insbes. Fußnote 3).

2) Rec. Sir., 1941, S. 660. Wegen der Ord. vom 29. Febr. 1944 über die vorläufige Ausübung des Belagerungszustandes im Mutterland vgl. Ballreich, S. 38.

3) Vgl. Rolland, S. 414, Tz. 478.

4) Vgl. Reinach, S. 158, mit Nachweisen. Normalerweise stehen Verstöße gegen diesen Grundsatz gemäß Art. 184 des Code pénal unter Strafe.

bbb) Die Entfernung von Personen

Auf Grund des Artikels 9 Nr. 2 sind die Militärbehörden trotz des sonst geltenden Rechtes auf Freizügigkeit befugt, Vorbestrafte ("repris de justice") und solche Personen zu entfernen, die ihren Wohnsitz nicht in Gebieten haben, welche dem Belagerungszustand unterworfen sind. Die Betroffenen können durch eine Anordnung - notfalls gewaltsam - ausgewiesen werden ¹⁾. In der Rechtsprechung wird die Auffassung vertreten, es sei auch die Auflage einer Meldepflicht erlaubt ²⁾.

ccc) Die Ablieferung von Waffen und Munition

Es ist der militärischen Gewalt gestattet, die Ablieferung von Waffen und Munition anzuordnen sowie entsprechende Nachforschungen und Wegnahmen vorzunehmen (Artikel 9 Nr. 3) ³⁾.

ddd) Das Verbot von Publikationen und Versammlungen

Artikel 9 Nr. 4 bringt eine Regelung, die in der Praxis sehr bedeutsam geworden ist und mit der sich Schrifttum und Rechtsprechung häufig befaßt haben: Die militärische Gewalt darf - im Widerspruch zu der sonst wirksamen Presse- und Versammlungsfreiheit ⁴⁾ - Publikationen und Versammlungen verbieten, von denen sie glaubt, daß sie ihrer Natur nach Unruhe hervorrufen oder aufrechterhalten könnten.

Die Militärbehörden machten von Artikel 9 Nr. 4 des Gesetzes von 1849 weitreichenden Gebrauch. So wurden neu erscheinende Zeitungen einer Genehmigungspflicht und bereits bestehende einer vorbeugenden

1) Vgl. Reinach, S. 160.

2) Vgl. Waline, Dr. adm., 8. Aufl., S. 616, Tz. 1044. Für Abgeordnete und Senatoren gilt eine besondere Regelung (Art. 14 des Gesetzes vom 16. Juli 1875; vgl. Reinach, S. 160).

3) Reinach ist der Auffassung, die dem Berechtigten auf Grund dieser Vorschrift entzogenen Gegenstände müßten zurückgegeben werden, wenn der Belagerungszustand aufgehoben worden ist (S. 161 f.).

4) Vgl. z.B. "Titre premier" (2. Abs.) der Verfassung vom 3. Sept. 1791 (abgedruckt bei Duguit-Monnier-Bonnard, 4) und Art. 8 der Verfassung vom 4. Nov. 1848 (abgedruckt bei Duguit-Monnier-Bonnard, S. 214).

Zensur unterworfen ¹⁾. Ende des Jahres 1875 waren 29 Zeitungen vorübergehend verboten und 30 endgültig eingestellt ²⁾. Besonders folgenswer war die Handhabung während des ersten Weltkrieges. Militärstellen organisierten eine Briefkontrolle und eine vorbeugende Zensur für Zeitungen und Bücher ³⁾. Die Einwirkungen auf die Presse-tätigkeit fanden erst mit dem Gesetz vom 12. Oktober 1919 ihr Ende ⁴⁾. Unter Hinweis auf das Recht, Versammlungen verbieten zu dürfen, wurde zum Beispiel die Schließung von Schankstätten angeordnet ⁵⁾.

Wegen Auslegung und Anwendung des Artikels 9 Nr. 4 gab es Meinungs-verschiedenheiten. Der "Commissaire du gouvernement" sagte 1915 in der Rechtssache "Delmotte": Wolle man dem staatlichen Leben des Landes in Krisenzeiten den engen rechtlichen Rahmen der Friedenszeiten auferlegen, so hieße dies, bei der ersten Begegnung mit der Tatsache schwerer Krisen auf wackligen Füßen stehen zu wollen; das Gesetz über den Belagerungszustand müsse den Notwendigkeiten der Krisen gemäß interpretiert werden; der Gesetzgeber von 1849 habe keine Vorstellung von den Nöten gehabt, die ein großer, die Welt beherrschender Konflikt mehr als ein halbes Jahrhundert danach den Regierungen moderner Staaten bereiten könne ⁶⁾. Albert Grévy formulierte den Protest liberaler Kreise angesichts einer einseitigen Anwendung der Sonderbefugnisse: Aus einem Gesetz des öffentlichen Wohls mit Ausnahmecharakter

1) Vgl. Reinach, S. 164 mit Beispielen.

2) Vgl. Reinach, S. 119.

3) Vgl. Rolland, S. 414, Tz. 479.

4) Vgl. Raîciu, S. 249. Die Wirksamkeit eines Publikationsverbotes endet nach Auffassung des C. E. in dem Augenblick, in dem der Belagerungszustand aufhört zu bestehen, es sei denn, eine Zeitdauer ist in der Anordnung ausdrücklich festgelegt (Entsch. vom 5. Juni 1874, Rechtssachen "Chiron, Viron etc.", Rec. Sir., 1871/75, Teil III, S. 53).

5) Vgl. Rolland, S. 414, Tz. 479; Hauriou, Dr. const., S. 113.

6) Zit. bei Raîciu, S. 252.

und zeitlicher Begrenztheit habe man ein normales und dauerndes Mittel der Regierung gemacht; das Gesetz funktioniere nicht mehr zur Verteidigung des in Gefahr schwebenden Vaterlandes, sondern diene der Bequemlichkeit der Verwaltung ¹⁾. Auch das Schrifttum wandte sich gegen eine weitgehende Auslegung des Artikels 9 Nr. 4 durch die Militärstellen, wobei vornehmlich die Anwendungszeit von 1914 bis 1918 gemeint war ²⁾. Unter Hinweis auf Artikel 8 der Verfassung von 1848 und Artikel 12 des Pressegesetzes vom 11. Mai 1868 richtete sich die Kritik besonders gegen Maßnahmen, die eine Zensur zur Folge hatten ³⁾.

Der Conseil d'Etat schloß sich in der vielgenannten Entscheidung vom 4. August 1915 (Rechtssachen "Delmotte et Senmartin") der weiten, von der Praxis vertretenen Auslegung des Begriffes "Versammlungen" an: Da Artikel 9 Nr. 4 des Gesetzes von 1849 zum Ziele habe, die öffentliche Sicherheit im Gebiet des verhängten Belagerungszustandes zu gewährleisten, seien mit dieser Bestimmung nicht nur organisierte und verabredete Versammlungen gemäß dem Versammlungsgesetz vom 30. Juni 1881 gemeint, sondern auch rein tatsächliche, selbst zufällige Zusammenrottungen von Bürgern an öffentlichen Orten, wie Cafés, Schankstätten usw., sofern diese Vereinigungen die Interessen der Militärbehörden dadurch gefährdeten, daß öffentliche Unruhen verursacht würden ⁴⁾. Dieser Entscheidung wurde in der Literatur entgegengehalten, das Gesetz von 1849 denke offensichtlich nur an politische Versammlungen in der Öffentlichkeit ⁵⁾. Die Cour de cassation folgte nicht dem Weg des Conseil d'Etat und lehnte es mehrfach ab, die Strafbestimmung des Artikels 471 Nr. 15 des

1) Zit. bei Reinach, S. 119 f.

2) Vgl. Rolland, S. 407.

3) Vgl. Reinach, S. 164.

4) Rec. Sir., 1916, Teil III, S. 9 ff. mit Anm. von Hauriou.

5) Vgl. Waline (Dr. adm., 8. Aufl., S. 617, Ts. 1046) und Roux (S. 26), die für den vorliegenden konkreten Fall im übrigen auf den Eingriff in das Recht der Gewerbe-freiheit hinweisen.

Code pénal auf Fälle anzuwenden, in denen gegen Anordnungen verstoßen worden war, die sich auf Artikel 9 Nr. 4 bezogen hatten ¹⁾. Der Conseil d'Etat behielt in einem Urteil vom 16. April 1943 seinen Standpunkt bei ²⁾. Diese Entscheidung ist noch aus einem anderen Grund erwähnenswert. Es heißt dort: Wenn die Umstände es verhinderten, daß die militärische Gewalt sich ihrer Sonderbefugnisse gemäß Artikel 9 Nr. 4 bedienen könne, sei es Sache des Präfekten, als Vertreter des Staatsoberhauptes im Departement dieses Recht auszuüben.

cc) Die Besonderheiten auf Kriegsplätzen und in Militärposten

Bei einem Belagerungszustand auf Kriegsplätzen und in Militärposten behalten im Falle eines Krieges mit einer fremden Macht neben den genannten Bestimmungen des Gesetzes von 1849 das Gesetz vom 10. Juli 1791 ³⁾ und das Dekret vom 24. Dezember 1811 ⁴⁾ Gültigkeit (Artikel 10 des Gesetzes von 1849). Im übrigen wurde diese Art des Belagerungszustandes in einem Dekret vom 4. Oktober 1891 näher ausgestaltet ⁵⁾.

dd) Die Ausdehnung der Zuständigkeit der Militärgerichtsbarkeit auf Zivilpersonen

Der Belagerungszustand führt zu einer Ausdehnung der Zuständigkeit der Militärgerichte. Diese Gerichte können gemäß Artikel 8 des Gesetzes von 1849 Verbrechen und Vergehen aburteilen, die sich gegen die Sicherheit der Republik, gegen die Verfassung, gegen die öffentliche Ordnung und gegen den allgemeinen Frieden richten; dabei

1) Vgl. Entsch. vom 20. April 1916, Rechtssache "Malherbe", Rec. Sir., 1917, Teil I, S. 26; vgl. außerdem mehrere Entsch. aus den Jahren 1915 und 1916, Rec. Sir., 1917, Teil I, S. 25 ff.

2) Entsch. der Ass. plén., Rechtssache: "Commeysne", Rec. Sir., 1944, Teil III, S. 18 mit Anm. (ohne Verfasserangabe).

3) Vgl. oben S. 66.

4) Vgl. oben S. 67 f.

5) "portant règlement sur le service dans les places de guerre et villes ouvertes", zit. bei Berthélemy, S. 463, Fußnote 1.

kommen auch Zivilisten als Täter in Betracht ¹⁾.

aaa) Die abzuurteilenden Straftaten

Der Conseil d'Etat umreißt die mit Artikel 8 des Gesetzes von 1849 geschaffene sachliche Zuständigkeit der Militärgerichte wie folgt: Ihre Kompetenz solle nur für seltene und schwere Fälle gegeben sein, in denen die Unruhen, welche den Belagerungszustand begründeten, den ordentlichen Gerichten nicht erlaubten, ihren Obliegenheiten ungehindert nachzukommen; es liege in der Natur der Militärgerichte, nur solche Sachverhalte beurteilen zu können, die gewöhnlich mit einem Aufstand zusammenhängen; Artikel 8 des Gesetzes von 1849 meine nur diese Fälle ²⁾. Artikel 8 erhält durch das Gesetz vom 27. April 1916 eine neue Fassung ³⁾. Die einzelnen Tatbestände werden präziser, und es wird bei der Zuständigkeit nunmehr unterschieden, ob der Belagerungszustand wegen eines Krieges oder wegen eines bewaffneten Aufstandes erklärt worden ist ⁴⁾.

Im Falle eines Krieges mit einer fremden Macht dürfen Militärgerichte etwa folgende Straftaten aburteilen ⁵⁾: Verbrechen und Vergehen gegen die äußere ⁶⁾ und innere ⁷⁾ Sicherheit des Staates; Verbrechen, die den Staat durch Bürgerkrieg in Aufruhr versetzen sollen ⁸⁾; Verbrechen und Vergehen, die die Ausübung von Bürgerrechten betreffen ⁹⁾;

1) Gegen diese Bestimmung wurden unter Hinweis auf das Verbot, den gesetzlichen Richter zu entziehen und irgendwelche Sondergerichte zu bilden, verfassungsrechtliche Bedenken angemeldet (vgl. Velut, S. 126 ff., der sich auf Art. 4 der Verfassung von 1848 - abgedruckt bei Duguit-Monnier-Bonnard, S. 214 - bezieht).

Der Innenminister erwiderte auf diese Einwände, es sei während des Belagerungszustandes notwendig, eine schnelle und exemplarische Bestrafung zu erreichen, eine Aufgabe, die mit den normalen Bestimmungen des Strafverfahrensrechtes nicht erfüllt werden könne (zit. bei Velut, S. 128).

2) Zit. bei Velut, S. 127.

3) Vgl. oben S. 73 mit Fußnote 4.

4) Vgl. Abs. 1 und 4 des Gesetzes von 1916.

5) Vgl. Abs. 1 des Gesetzes von 1916.

6) Art. 75-85 Code pénal (z.B. Verrat militärischer Geheimnisse).

7) Art. 87-90 Code pénal (insbesondere Attentate, die sich gegen die Regierung richten).

8) Art. 91-99 Code pénal.

9) Art. 109 f. Code pénal.

einzelne Amtsdelikte ¹⁾; Widerstand gegen die Staatsgewalt ²⁾; Bandenbildung mit dem Ziel, strafbare Handlungen zu begehen, die sich gegen Personen, Sachen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung richten ³⁾; die illegale Inhaftierung ⁴⁾; Eigentumsdelikte ⁵⁾. Das Gesetz von 1916 zählt noch eine Reihe weiterer Straftatbestände auf, mit deren Hilfe besonders die militärische Wirksamkeit der Armee vor Beeinträchtigungen geschützt werden soll ⁶⁾.

Ist die Erklärung des Belagerungszustandes auf einen bewaffneten Aufstand zurückzuführen, so unterliegen Zivilpersonen der militärischen Strafgerichtsbarkeit nur, wenn sie Handlungen verdächtig werden, die besonders im Code de justice militaire oder im bestimmten Umfang auch im Code pénal genannt sind ⁷⁾.

Ein Gesetz vom 13. Dezember 1952 erweitert bei Straftaten von Zivilisten den Zuständigkeitskatalog der Militärgerichte ⁸⁾.

bbb) Der zeitliche Anwendungsbereich von Artikel 8
des Gesetzes von 1849

Der Zuständigkeitsbereich des Artikels 8 des Gesetzes von 1849 schließt bei sachlichem Zusammenhang auch Straftaten ein, die vor der Erklärung des Belagerungszustandes begangen worden sind ⁹⁾. Gemäß Artikel 13 des Gesetzes von 1849 behalten die Militärgerichte

1) Art. 114, 118 f., 123-126, 132 f., 139-141, 166 f., 177-179, 188 f. und 191 Code pénal.

2) Art. 210 f. Code pénal.

3) Art. 265-267 Code pénal.

4) Art. 341 Code pénal.

5) Art. 430-432 Code pénal (z.B. Delikte von Personen, die die Armee beliefern); Art. 434 f., 439 f. und 441 Code pénal (z.B. Inbrandsetzung von Gebäuden).

6) Vgl. Abs. 2 des Gesetzes von 1916.

7) Vgl. Abs. 4 des Gesetzes von 1916.

8) Nr. 52-1319, J. O., 14. Dez. 1952, S. 11506. Vgl. nähere Erläuterungen in Rec. Dall., 1953, Teil "Législation", S. 289 ff.

9) Vgl. Velut, S. 126 mit Rechtsprechungenachweis.

nach Aufhebung des Belagerungszustandes ihre Zuständigkeit bei strafbaren Handlungen, deren Verfolgung ihnen übertragen worden ist. Für den Kriegsfall tritt mit dem Gesetz von 1916 eine Änderung ein: Das außerordentliche Zuständigkeitsystem der Militärgerichte nach Absatz 1 und 2 des Gesetzes von 1916 endet automatisch mit der Unterzeichnung des Friedensvertrages ¹⁾.

ccc) Die Hilfszuständigkeit der ordentlichen Strafgerichte

Wenn die Militärgerichte nicht Strafsachen an sich ziehen, bleibt nach dem Gesetz von 1916 die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte bestehen ²⁾.

ddd) Die Änderung des Strafverfahrens auf Grund des Gesetzes vom 13. Dezember 1952

Das Gesetz vom 13. Dezember 1952 ³⁾ überträgt die sich aus dem Belagerungszustand ergebenden besonderen Zuständigkeiten den Militärgerichten, wie sie in Anwendung des Artikels 9 des Code de justice militaire errichtet worden sind. Ganz allgemein wird die Rechtsstellung des Beschuldigten gestärkt. Nunmehr gilt das Verfahren, das für Friedenszeiten vorgesehen ist, auch für die Militärgerichte, die auf Grund des Artikels 8 des Gesetzes von 1849 tätig werden. Zivile Richter sind jetzt als Vorsitzende im Strafverfahren tätig. ⁴⁾

d) Die nachträgliche Kontrolle

aa) Die Dauer der Anwendung

Im Gegensatz zur heutigen Regelung konnte die Nationalversammlung nach den Gesetzen von 1849 und 1878 zu jeder Zeit über die Dauer der Anwendung entscheiden.

1) Abs. 3 des Gesetzes von 1916.

2) Abs. 5.

3) Vgl. oben S. 87, Fußnote 8.

4) Vgl. Waline, Dr. adm., 8. Aufl., S. 616.

Das Gesetz von 1849 legt in seinem Artikel 12 folgendes fest: Die Nationalversammlung besitzt allein das Recht, den Belagerungszustand aufzuheben, wenn sie ihn erklärt oder aufrechterhalten hat (Absatz 1); hat sie sich vertagt, so steht dieses Recht dem Präsidenten der Republik zu (Absatz 2); ist der Belagerungszustand wegen der Vertagung der Nationalversammlung durch den Präsidenten der Republik auf Grund des Artikels 3 oder bei einem militärischen Belagerungszustand durch einen Militärkommandanten auf Grund des Artikels 5 erklärt worden, so kann der Präsident der Republik den Belagerungszustand aufheben, falls sich nicht die Nationalversammlung für eine Aufrechterhaltung entscheidet (Absatz 3). Aus dem Gesetz sind darüber hinaus noch zwei Bestimmungen zu nennen: Eine Vertagung der Nationalversammlung ist von Rechts wegen beendet, wenn der Belagerungszustand in Paris verhängt worden ist; ist die Nationalversammlung wieder zusammengetreten, so entscheidet sie über den weiteren Bestand des Belagerungszustandes (Artikel 3). Glaubt der Präsident der Republik, den vom Militärkommandanten verhängten Belagerungszustand nicht aufheben zu müssen, schlägt er der Nationalversammlung unverzüglich die Aufrechterhaltung vor (Artikel 6) ¹⁾.

Nach Artikel 1 des Gesetzes von 1878 bezeichnet das den Belagerungszustand erklärende Gesetz den Anwendungszeitraum; nach dessen Ablauf endet der Belagerungszustand von Rechts wegen, es sei denn, ein neues Gesetz spräche eine Verlängerung aus. Hat der Präsident der Republik wegen einer Vertagung der Kammern den Belagerungszustand verhängt, versammeln sich im Gegensatz zur Regelung im Gesetz von 1849 die Kammern in den nächsten zwei Tagen von Rechts wegen (Artikel 2). Sie entscheiden dann, ob der Belagerungszustand aufrechterhalten bleibt; läßt sich darüber eine Einigung nicht erzielen, endet der Belagerungszustand von Rechts wegen (Artikel 5). Hat sich die Abgeordnetenkammer aufgelöst, kann der Präsident der Republik den Belagerungszu-

1) Für die Regelung von 1849 hatte Boudet darauf hingewiesen, die Garantie gegen einen Mißbrauch liege nicht in einer möglichst engen Fassung der Anwendungsvoraussetzungen, sondern allein in der hohen Verantwortung der Nationalversammlung (S. 107).

stand gemäß Artikel 3 nur verhängen, wenn er die Wahlkollegien zusammenruft und die gesetzgebenden Kammern unverzüglich zusammentreten läßt. Es ist dann Sache der Kammern, über den weiteren Bestand des Belagerungszustandes zu befinden (Artikel 5). Im Fall der Verhängung durch den Militärkommandanten muß der Präsident der Republik der Nationalversammlung die Aufrechterhaltung des Belagerungszustandes vorschlagen, wenn er diesen nicht selbst aufheben will ¹⁾ ²⁾

Wendet der Ministerrat gemäß Artikel 36 der Verfassung von 1958 das Recht des Belagerungszustandes an, so liegt lediglich nach Ablauf einer Frist von zwölf Tagen das Überprüfungsrecht in Händen des Parlamentes.

bb) Die Einzelmaßnahmen der Behörden

Wegen behördlicher Einzelmaßnahmen, die unter Hinweis auf das Recht des Belagerungszustandes ergehen, können die Betroffenen die Gerichte anrufen.

Für Handlungen der Militärbehörden, die sich auf Artikel 7 des Gesetzes von 1849 berufen, gibt es dieselben Rechtsmittel, die gegenüber Verfügungen ziviler staatlicher Verwaltungen statthaft sind, da die Rechtsnatur der ausgeübten Befugnisse unverändert bleibt ³⁾. So kann zum Beispiel wegen Zuständigkeitsüberschreitung vor dem Conseil d'Etat auf Feststellung der Unwirksamkeit der behördlichen Entscheidung geklagt werden ⁴⁾. Zum Teil wird eine allgemein geltende Hilfszuständigkeit des Conseil d'Etat angenommen ⁵⁾. Wird jemand durch

1) Art. 6 des Gesetzes von 1878 verweist ausdrücklich auf Art. 5 und mittelbar auf Art. 6 des Gesetzes von 1849.

2) Die genannten Anordnungen des Präsidenten der Republik unterliegen keiner gerichtlichen Kontrolle. Vgl. Rechtsprechungsnachweise bei Rolland, S. 66, Tz. 86; Jéze, S. 448. Die gegenteilige Auffassung von Velut (S. 21) und Waline (Dr. adm., S. 221, Tz. 363) dürfte übersehen, daß "actes de gouvernement" vorliegen, die nach französischer Rechtsauffassung einer richterlichen Überprüfung entgehen.

3) Vgl. Reinach, S. 165.

4) Vgl. Reinach, S. 166.

5) Vgl. Reinach, S. 166; Rolland, S. 69, Tz. 86.

rechtswidriges Vorgehen einer obrigkeitlichen Stelle geschädigt, kann er gegebenenfalls vor Gericht Ersatzforderungen durchsetzen ¹⁾.

Eine gerichtliche Überprüfung ist auch dann zu erreichen, wenn die militärische Gewalt unter Berufung auf Artikel 9 des Gesetzes von 1849 tätig geworden ist ²⁾.

1) Vgl. Reinach, S. 166, der auf die Entsch. der Cour de cassation vom 3. Juni 1872 in der Rechtssache "Meyère gegen Rollin" (Rec. Sir., 1871/75, Teil I, S. 153 f.) hinweist. Das Gericht hatte sich mit folgendem Sachverhalt zu befassen: General Meyère war im Krieg 1870/71 Kommandant von Landres, wo der Belagerungszustand verhängt worden war. Rollin tat dort als Zivilangestellter freiwilligen Dienst. Wegen eines Streites, den Rollin mit Offizieren gehabt hatte, kerkerte ihn Meyère fünfzehn Tage ein. Das Gericht von Dijon verurteilte Meyère wegen des Freiheitsentzuges zu einer an Rollin zu leistenden Schadenersatzzahlung. Das hiergegen von Meyère eingelegte Rechtsmittel wies die Cour de cassation mit der Begründung zurück, Meyère habe es rechtswidrig unterlassen, Rollin der Strafgerichtsbarkeit zu übergeben. Vgl. Velut, S. 137 ff.

2) Vgl. Rechtsprechungsnachweise bei Velut (S. 22) und Waline (Dr. adm., 8. Aufl., S. 195). Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, eine Zuständigkeit der Gerichte sei nicht gegeben, weil hier "actes de gouvernement" vorlägen (Entsch. des Trib. des conflits vom 30. Juli 1873, Rechtssache "Pelletier", zit. in einer Anm. (ohne Verfasserangabe) zur Entsch. des C. E. vom 5. Juni 1874, Rechtssachen "Chiron, Viron u.a.", Rec. Sir., 1874, Teil III, S. 53 f.). Vgl. auch Reinach, S. 166 ff.

VII. Das Requisitionsrecht

1. Allgemeines

a) Wesensmerkmale ¹⁾

Liegen außergewöhnliche Umstände vor, so darf die öffentliche Verwaltung im öffentlichen Interesse gegen Zahlung einer Entschädigung von privater Hand Leistungen verlangen. Die militärische Requisition dient den Zwecken der Armee, die zivile Requisition versucht, bestimmte sonstige Bedürfnisse des Landes zu befriedigen. Gegenstand der Requisition sind Sach- und Dienstleistungen. Die Sachleistungen können in einer vorübergehenden Gebrauchsüberlassung oder in einer endgültigen Eigentumsübertragung bestehen; bei Grundstücken kommt eine zeitlich begrenzte Nutzung in Betracht ²⁾. Die Dienstleistungen dürfen einzelne Personen oder einen bestimmten Personenkreis kollektiv treffen. Es kann auch ein Industrie- oder Handelsunternehmen requiriert werden. Grundsätzlich muß der Erzwingung der Leistung ein gütlicher Einigungsversuch vorausgehen. Die Entschädigung setzt die Verwaltung im Anschluß an den Requisitionsakt fest. Das Requisitionsverfahren ist an bestimmte Formvorschriften geknüpft. In gewissem Umfang findet eine gerichtliche Kontrolle statt.

b) Die Entwicklung

aa) Die militärische Requisition

Bedeutsam wurde das Requisitionsrecht zum ersten Male mit einem Gesetz vom 3. Juli 1877 ³⁾, das die militärische Requisition regelte, wenn auch schon früher vereinzelt Bestimmungen ergangen waren ⁴⁾. Das Gesetz von 1877 geht von der Konzeption aus, lediglich die Ver-

1) Vgl. dazu Duez-Debeyre, S. 859 ff., Tz. 1176 ff.; Waline, Dr. adm., 8. Aufl., S. 849 f., Tz. 1511.

2) Die Verschaffung des Eigentums an Grundstücken gehört grundsätzlich in den Bereich des Enteignungsrechtes.

3) Der Originaltext ist auszugsweise im Anhang Nr. 8 wiedergegeben. Bei Delpech, S. 273, Fußnote 1 sind spätere Ausführungsbestimmungen und deren Änderungen vermerkt. Ergänzungen zählt Jéze, S. 350, Fußnote 1, auf.

4) Vgl. die in Art. 63 des Gesetzes von 1877 aufgezählten Bestimmungen.

sorgung der auf dem Marsch befindlichen Truppen sicherstellen zu wollen. Dabei enthält es drei Grundsätze: Die Requisition ist ein rein militärisches Verfahren, sie gilt vornehmlich für den Erwerb beweglicher Sachen und ihre Anwendung ist auf Zeiten des Krieges beschränkt ¹⁾. In den folgenden Jahrzehnten erfuhr das Gesetz verschiedene Änderungen, wobei der Kreis der einer Requisition unterworfenen Gegenstände erweitert wurde ²⁾. Anlaß dafür war insbesondere der Krieg von 1914-18 mit seinen ausgedehnten Erfordernissen, denen gegenüber sich das Gesetz von 1877 als unzureichend erwiesen hatte. Die Entwicklung setzte sich nach dem ersten Weltkrieg fort. Zu nennen sind beispielsweise das Gesetz vom 18. Juni 1934, welches die Requisition von Automobilen zuläßt ³⁾, und das Gesetz vom 21. Januar 1935, in dem die bisher eng begrenzten Anwendungsfälle um eine allgemeine Formel erweitert werden ⁴⁾.

bb) Die zivile Requisition

Nach 1914 wurde das zivile Requisitionsrecht verstärkt ausgestaltet ⁵⁾. Der Krieg stellte sich nicht nur als eine Folge traditioneller militärischer Operationen dar, sondern verlangte weitreichende Anstrengungen, die zum Beispiel auf die Versorgung der Zivilbevölkerung mit Lebensmitteln und auf die Beschaffung von Wohnraum für Flüchtlinge gerichtet waren. Dies führte zu einer Reihe von Bestimmungen, die sich mit zivilen Requirierungen von Lebensmitteln u.a. befaßten ⁶⁾. Kurze Zeit nach dem ersten Weltkrieg legte das Gesetz vom 27. Februar 1920 die Voraussetzungen für die Requisition von Transportmitteln fest ⁷⁾.

1) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 234, Tz. 458.

2) Vgl. Duez-Debeyre, S. 867.

3) J. O., 20. und 22. Juni 1934.

4) J. O., 24. Jan. 1935.

5) Wegen davor ergangener Regelungen vgl. Nachweise bei Duez-Debeyre, S. 861, Tz. 1180.

6) Vgl. Duez-Debeyre, S. 862; Waline, Dr. adm., 8. Aufl., S. 849.

7) Abgedruckt bei Delpech, S. 685 f.

Wichtige Grundlage für das zivile Requisitionsrecht wurde das auf den Erfahrungen des Krieges 1914 - 18 fußende Gesetz vom 11. Juli 1938 "sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre" ¹⁾. Das Gesetz schuf, den Charakter moderner Kriege und den zweiten Weltkrieg vor Augen ²⁾, neben den rein militärischen Spezialregelungen, die Vorrang behielten, neue und weitreichende Rechtsinstitute, mit denen die Nation bei kriegerischen Auseinandersetzungen rechtlich in den Stand versetzt werden sollte, ihre Unabhängigkeit zu bewahren ³⁾. Es ist für das Gesetz von 1938 typisch, daß es der Exekutive das Recht einräumt, bereits in Friedenszeiten Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Sicherheit des Landes zu gewährleisten. Das Requisitionsrecht ist innerhalb des Gesetzes von 1938 nur ein Hilfsmittel von mehreren, das für die Organisation der Nation in Kriegszeiten als notwendig erachtet wird ⁴⁾. Zu den Bestimmungen, die sich mit der Requisition befassen, sind detaillierte Ausführungsvorschriften sowie ergänzende und ändernde Normen ergangen ⁵⁾.

Das im Gesetz von 1938 niedergelegte Requisitionsrecht wird zum Teil durch die Ordonnanz vom 6. Januar 1959 neu gestaltet ⁶⁾. Nä-

-
- 1) Der Originaltext ist auszugsweise im Anhang Nr. 11 wiedergegeben. Wegen Einzelheiten zur Vorgeschichte und zum Gesetzgebungsverfahren vgl. Doublet, S. 209.
 - 2) Vgl. Nizard, S. 27.
 - 3) Vgl. Doublet, S. 209, Ziff. II.
 - 4) Gleichzeitig betrifft es die Beziehungen zwischen den zivilen und militärischen Gewalten, das Verteidigungsministerium und den Schutz des Landes gegen Angriffe aus der Luft sowie die wirtschaftliche Organisation der Nation.
 - 5) Dekr. vom 28. Nov. 1938 "portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 11 juillet 1938", J. O., 29. Nov. 1938. Vgl. außerdem Duez-Debeyre, S. 863, Fußnote 1.
 - 6) Nr. 59-63, "relative aux réquisitions de biens et de services". Der Originaltext ist auszugsweise im Anhang Nr. 16 wiedergegeben. Art. 31 zählt Vorschriften des Gesetzes von 1938 auf, die geändert werden.

here Regelungen dazu enthält ein Dekret vom 26. März 1962 ¹⁾. Wie aus der amtlichen Begründung zu der Ordonnanz vom 6. Januar 1959 hervorgeht, haben sich die Bestimmungen des Gesetzes von 1938 bei der praktischen Anwendung als zu starr erwiesen. Es heißt dort ferner, mit der Ordonnanz werde angestrebt, das Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen sowie die Leistungspflichtigen angemessener zu entschädigen; gleichzeitig seien alle Vorkehrungen getroffen worden, daß die Rechte des Staates respektiert und diejenigen des Einzelnen mit Hilfe zivilgerichtlicher Kontrollen garantiert würden ²⁾.

c) Die Ausdehnung des traditionellen Anwendungsbereiches

Das Requisitionsrecht ist nicht auf die genannten Quellen beschränkt. Während des zweiten Weltkrieges und in den Jahren danach entstanden mehrere Gesetze, die der zivilen Requisition neue Anwendungsbereiche eröffneten.

Zu den wichtigsten Beispielen zählt die Einrichtung des "logement d'office". Um die Wohnungsnot zu bekämpfen, gestattete eine Ordonnanz vom 11. Oktober 1945, während eines bestimmten Zeitraumes zugunsten bestimmter Personen freistehenden oder nicht genügend besetzten Wohnraum zu requirieren ³⁾. Die die Wohnraumbeschaffung betreffenden Bestimmungen sind in die Artikel 342 - 349 des Code de l'urbanisme et de l'habitation aufgenommen worden ⁴⁾. Wegen der aus Algerien repatriierten Personen wurden die Vorschriften 1962 er-

1) Nr. 62-367, "portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance ... du 6 janvier 1959 ...", J. O., 4. April 1962, S. 3542. Die Ord. vom 6. Jan. 1959 wurde im übrigen durch Teil V der Ord. vom 7. Jan. 1959 vervollständigt. Der Originaltext ist auszugsweise im Anhang Nr. 17 wiedergegeben.

2) J. O., 8. Jan. 1959, S. 548.

3) Vgl. Duez-Debeyre, S. 863, Tz. 1182.

4) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 236.

günst¹⁾. Probleme des "logement d'office" haben Literatur und Rechtsprechung bis heute häufig beschäftigt²⁾.

Daneben sind folgende Regelungen zu nennen: a) Um den wirtschaftlichen Schwierigkeiten nach 1940 zu begegnen, verlangten verschiedene Gesetze die Abgabe industrieller und landwirtschaftlicher Produkte; dabei war das Requisitionsverfahren für den Fall vorgesehen, daß die angesprochenen Hersteller ihre Erzeugnisse nicht freiwillig ablieferten³⁾. b) Artikel 52 des Code des douanes ermöglicht der Zollverwaltung, Requisitionen durchzuführen⁴⁾. c) Durch Requisition darf Gelände für Kleingarten-⁵⁾ und Sportanlagen⁶⁾ beschafft werden. d) Unter bestimmten Voraussetzungen wird die Requisition von Gas und elektrischem Strom gestattet⁷⁾. e) Auf der Grundlage des

-
- 1) Vgl. Ord. Nr. 62-954 vom 11. Aug. 1962, "relative à la réquisition de certains bâtiments ruraux inoccupés en vue de la réinstallation de personnes rapatriées d'Algérie", J. O., 14. Aug. 1962, S. 8084; Ord. Nr. 62-1063 vom 10. Sept. 1962, "relative au logement de personnes rapatriées d'Algérie", J. O., 13. Sept. 1962, S. 8953. Einige Bestimmungen dieser Ord. verlängert das Gesetz Nr. 63-1217 vom 11. Dez. 1963, J. O., 12. Dez. 1963, S. 11035.
 - 2) Vgl. Nachweise bei Duez-Debeyre, S. 863, Fußnote 3 und bei de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 243, Tz. 476. Eine kurze Darstellung des Rechtes des "logement d'office" gibt de Laubadère a.a.O., Tz. 477 ff.
 - 3) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 235, Tz. 458 mit Beispielen; Duez-Debeyre, S. 863, Fußnote 4.
 - 4) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 236.
 - 5) Gesetz vom 31. Okt. 1941, "relative aux jardins ouvriers", J. O., 11. Nov. 1941, S. 4862; Gesetz vom 26. Juli 1952, "portant code des jardins familiaux", zit. bei de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 236. Vgl. auch die bei Duez-Debeyre, S. 863, Fußnote 5 genannten Gesetze.
 - 6) Gesetze vom 26. Mai 1941 und 30. Okt. 1946, zit. bei Duez-Debeyre, S. 863, Fußnote 5.
 - 7) Art. 8 des Gesetzes Nr. 46-628 vom 8. April 1946, "sur la nationalisation de l'électricité et du gaz", zit. bei de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 236.

Artikels 97 des Code d'administration communale darf der Bürgermeister Räumlichkeiten requirieren ¹⁾. f) Für Polizeikräfte, die zur Aufrechterhaltung der Ordnung abgestellt und zusammengezogen worden sind, können vorübergehend zur Benutzung Grundstücke requiriert werden ²⁾, ³⁾

Auch in zeitlicher Hinsicht erweiterte sich das zivile Requisitionsrecht. Die Begriffe "guerre" und "temps de guerre" wurden ausdehnend ausgelegt und der Gesetzgeber verlängerte fiktiv den Anwendungszeitraum des zivilen Requisitionsrechtes. So erlaubte das Gesetz vom 29. Februar 1950, auf unbestimmte Zeit die aus dem Gesetz von 1938 ergebenden Rechte zu handhaben ⁴⁾. Damit wurde die Beschränkung ziviler Requisitionen auf Kriegzeiten praktisch gegenstandslos.

Im folgenden werden an Hand der Gesetze von 1877 und 1938 sowie der Ordonnanz vom 6. Januar 1959 die Grundzüge des militärischen und zivilen Requisitionsrechtes dargestellt.

2. Die Anwendungsvoraussetzungen

a) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen

aa) Die militärische Requisition

Nach dem Gesetz von 1877 ist eine militärische Requisition bei allgemeiner oder beschränkter Mobilmachung der Armee sowie bei der Zusammenziehung von Truppen möglich (Artikel 1). Das Gesetz von 1935 läßt gemäß Artikel 1 militärische Requisitionen zu, wenn die Umstände es erfordern.

1) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 236.

2) Ord. Nr. 61-108 vom 1. Febr. 1961, "autorisant l'exercice du droit de réquisition immobilière au profit des forces de police en déplacement pour le maintien de l'ordre", J. O., 2. Febr. 1961, S. 1271.

3) Wegen weiterer Beispiele vgl. Duez-Debeyre, S. 863, Fußnote 2.

4) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 235, Tz. 458.

bb) Die zivile Requisition

Der Rückgriff auf die zivilen Requisitionsbestimmungen des Gesetzes von 1938 ist bei folgenden Tatbeständen gestattet: Offensibler Angriff, der das Land in die Notwendigkeit versetzt, für seine Verteidigung zu sorgen; Fälle, die die Satzung des Völkerbundes vorsieht ¹⁾; Perioden äußerer Spannung, wenn die Umstände es erfordern ²⁾ (Artikel 1 des Gesetzes von 1938). Auch die Mobilmachung ist hier einzubeziehen (Artikel 14 des Gesetzes von 1938). Den Sachverhalt des Artikels 1 des Gesetzes von 1938 muß wegen Artikel 10 des den "état d'urgence" regelnden Gesetzes vom 3. April 1955 die Erklärung des "état d'urgence" hinzugefügt werden (drohende Gefahr, die sich aus schweren Angriffen auf die öffentliche Ordnung ergibt; Ereignisse, die ihrer Natur und Schwere nach allgemeines Unglück darstellen) ³⁾.

b) Die Entscheidung über die Anwendung

aa) Die militärische Requisition

Nach dem Gesetz von 1877 bestimmt der Kriegsminister den Beginn der Verpflichtung, Requisitionsleistungen zu erbringen (Artikel 1). Laut Gesetz von 1935 legt ein Dekret des Ministerrates den Zeitpunkt des Rückgriffes auf das militärische Requisitionsrecht fest (Artikel 1).

bb) Die zivile Requisition

Ein Dekret des Ministerrates eröffnet grundsätzlich die Anwendung des Requisitionsrechtes; die Erklärung der allgemeinen Mobilmachung hat automatisch die Rückgriffsmöglichkeit auf das Requisitionsrecht zur Folge ⁴⁾.

1) In Art. 11 der Satzung des Völkerbundes werden z.B. Krieg und Kriegsdrohung genannt. Außerdem ist hier jede den Frieden gefährdende internationale Streitigkeit gemeint (vgl. Baradon a.a.O.).

2) Duez-Debeyre verstehen hierunter die Drohung eines Krieges (S. 864, Tz. 1184).

3) Vgl. unten S. 112 f.

4) Vgl. Duez-Debeyre, S. 869, Tz. 1194.

3. Die Rechtsfolgen.

a) Die Requisitionsleistungen

aa) Die Ziele

aaa) Die militärische Requisition

Militärische Requisitionen sind dazu bestimmt, die Versorgung der Armee zu ergänzen, falls Unzulänglichkeiten auftreten sollten ¹⁾.

Die Rechtsprechung hat Begriffe wie "besoins militaires" und "l'intérêt militaire" extensiv ausgelegt ²⁾.

bbb) Die zivile Requisition

Mit der zivilen Requisition werden weitgefaßte Zielsetzungen verfolgt, die das Werk von Gesetzgebung und Rechtsprechung sind ³⁾.

Eine allgemeine Formel enthalten das Gesetz von 1938 und die Ordonnanz vom 6. Januar 1959: Eine Requisition ist immer dann zulässig, wenn sie den Bedürfnissen des Landes dient ⁴⁾. Spezialregelungen erweiterten den Kreis der Begünstigten zum Beispiel im zweiten Weltkrieg auf die Regierungen der Alliierten ⁵⁾ sowie auf Flüchtlinge und Angehörige der öffentlichen Verwaltung ⁶⁾.

Noch stärker ist jedoch der Anteil der Rechtsprechung an der Ausdehnung des Begriffes "Bedürfnisse des Landes". So hat der Conseil d'Etat Requisitionen für zulässig erachtet, die die Unterbringung kinderreicher Familien gestatteten; dasselbe galt für Arbeiter, welche in Betrieben tätig waren, die der nationalen Verteidigung

1) Art. 1 des Gesetzes von 1877. Vgl. auch Duez-Debeyre, S. 865, Tz. 1186.

2) Vgl. Duez-Debeyre, S. 865, Fußnote 4.

3) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 241, Tz. 470.

4) Art. 22 Abs. 1 des Gesetzes von 1938; Art 1 und 2 der Ord. von 1959. Vgl. wegen der subsidiären Anwendung Duez-Debeyre, S. 886, Tz. 1187.

5) Décr.-loi vom 27. Okt. 1939, J.O., 29. Okt. 1939, S. 12706.

6) Art. 4 des décr.-loi vom 1. Juni 1940, J.O., 2. Juni 1940, S. 4135.

dienten; nach Auffassung des Conseil d'Etat entsprachen dem Bedürfnis des Landes auch Requisitionen, die die Errichtung eines Gefängnisgebäudes, einer Metzgerei, einer Milchgenossenschaft oder eines Büros der Pfadfinderbewegung zum Ziele hatten; ferner sind hier Requisitionsmaßnahmen zu nennen, mit deren Hilfe Sportanlagen geschaffen werden sollten ¹⁾. Allerdings hat der Conseil d'Etat dem obengenannten Begriff gewisse Grenzen gesetzt. Eine Requisition sei etwa unzulässig, wenn ihr lediglich private Interessen zugrunde liegen, mit ihr eine strafbare Handlung geahndet oder ein Unternehmen verstaatlicht werden solle ²⁾.

bb) Gegenstand und Umfang

Die Gesetze geben an, was Inhalt einer Requisition sein darf. Dabei ist charakteristisch, daß sich die Aufzählungen im Laufe der Entwicklung in ihren Wirkungen immer stärker einer Art Generalklausel näherten ³⁾.

aaa) Die militärische Requisition

Bei militärischen Requisitionen ist nach dem Gesetz von 1877 zu unterscheiden, ob eine Mobilmachung vorliegt.

Im Falle der Mobilmachung dürfen alle Gegenstände und Dienste verlangt werden, die im militärischen Interesse notwendig sind ⁴⁾. Das Gesetz enthält besondere Vorschriften, wenn Wasserstraßen ⁵⁾, brennstofffördernde Bergwerke ⁶⁾, Industriebetriebe ⁷⁾ und Waren betroffen sind, die sich in Zollögern, Lagerhäusern oder auf dem

1) Vgl. Nachweise bei de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 241, Tz. 470 und S. 88, Tz. 147 sowie bei Duez-Debeyre, S. 865, Fußnote 5.

2) Vgl. Einzelheiten und Nachweise bei de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 241, Tz. 470 und bei Duez-Debeyre, S. 865 f., Tz. 1187.

3) Vgl. Duez-Debeyre, S. 866, Tz. 1188.

4) Art. 5, insbesondere Nr. 11. Vgl. im Übrigen de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 238, Tz. 465; Duez-Debeyre, S. 867.

5) Art. 56.

6) Art. 57.

7) Art. 58.

Schientransport befinden ¹⁾. Außerhalb einer Mobilmachung beschränkt sich die Requisition auf wenige Objekte, zu denen die Überlassung von verfügbaren Räumlichkeiten für Mensch und Tier sowie Verpflegung und die Erbringung von Transportleistungen gehören ²⁾. Unabhängig von einer Mobilmachung sieht das Gesetz vor, daß die Eisenbahngesellschaften Personal und Material zur Verfügung zu stellen haben, soweit dies zur Sicherstellung der Militärtransporte notwendig erscheint ³⁾.

Die Requisitionsbefugnisse werden eingeschränkt: Zum Beispiel gilt der Grundsatz der ausreichenden Verfügbarkeit, das heißt Requisitionen dürfen nicht die in einer Gemeinde vorhandenen Geldmittel vollständig erschöpfen ⁴⁾; gegenüber bestimmten Personen sind einzelne Requisitionen ausgeschlossen ⁵⁾.

bbb) Die zivile Requisition

Zivile Requisitionen betreffen nach dem Gesetz von 1938 folgende Gegenstände: a) Bewegliche Sachen, Patente und Lizenzen - insoweit Eigentums- oder Gebrauchsüberlassung - ⁶⁾, ferner Grundstücke - hier lediglich Gebrauchsberechtigung - ⁷⁾. b) Dauernde oder vorübergehende Dienstleistungen bestimmter männlicher Personen, etwa

1) Art. 59.

2) Art. 5 i.d.F. des Gesetzes vom 11. Juni 1934, "portant modification à l'art. 5 de la loi du 3 juillet 1877", J.O., 14. Juni 1934; wegen Fassung des Art. 5 vgl. im übrigen Dekr. vom 6. Mai 1939, J.O., 7. Mai 1939.

3) Art. 29 ff.

4) Art. 19.

5) Art. 12.

6) Art. 22 i.d.F. des décr.-loi vom 1. Juni 1940, J.O., 2. Juni 1940, S. 4135.

7) Art. 22 bis i.d.F. des décr.-loi vom 1. Juni 1940, wo darauf hingewiesen wird, daß das Eigentum an einem Grundstück gegen den Willen des Berechtigten im Wege der Enteignung erlangt werden könne. Art. 22 des Gesetzes von 1938 ließ zu, durch Requisition auch das Eigentum an Grundstücken zu beschaffen. Vgl. auch Art. 23 bis und Dues-Debeyre, S. 868, Tz. 1190.

in öffentlichen Betrieben. Der Requirierung unterliegen einzelne Personen oder Personengruppen, die wegen ihrer Tätigkeit als un-abkömmlich gelten ¹⁾. Nach Auffassung des Conseil d'Etat darf zur Verhinderung oder Überwindung einer Streikbewegung auf die Requisition von Personen zurückgegriffen werden ²⁾. c) Vollständige oder teilweise Überlassung der Betriebseinrichtungen und Arbeitskräfte eines Industrie- oder Handelsbetriebes, wobei die Betriebsführung direkt durch den Staat, durch eine gemischte Leitung oder durch die bisherige Direktion unter staatlicher Kontrolle ausgeübt werden kann ³⁾.

Die Ordonnanz vom 6. Januar 1959 brachte - verglichen mit den eben genannten Regelungen - nur unbedeutende Änderungen ⁴⁾.

cc) Die sachliche Zuständigkeit

Nur diejenigen amtlichen Stellen dürfen requirieren, die das Gesetz ausdrücklich nennt ⁵⁾. Die Zuständigkeit liegt zunächst bei den Ministern ⁶⁾. Diese können ihre Befugnisse jedoch übertragen. Dabei sind zwei verschiedene Arten der Delegation zu unterscheiden: a) Die Delegation tritt kraft Gesetzes ein. Dann erhalten bei militärischen Requisitionen bestimmte kommandierende Generäle und militärische Beamte sowie verschiedene Zivilbeamte und im Kriegsfall

1) Art. 14. Die Requisition kann also individuellen oder kollektiven Charakter haben (Art. 22 des Gesetzes von 1938 und Art. 3 der Ord. vom 6. Jan. 1959; die Auswirkungen regelt der décr.-loi vom 19. Okt. 1939, "portant statut des personnels requis dans les établissements industriels et commerciaux et dans les établissements de l'Etat", J. O., 30. Okt. 1939, S. 12745).

2) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 241, Tz. 470 und S. 88, Tz. 147; Belorgey, S. 156 ff.; Bouère, S. 287 ff., Tz. 86.

3) Art. 24 Abs. 1 des Gesetzes von 1938 und Art. 34 Abs. 3 des Dekr. vom 28. Nov. 1938 (vgl. oben S. 94, Fußnote 5). Vgl. auch de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 240, Tz. 469.

4) Art. 2.

5) Vgl. Duez-Debeyre, S. 868.

6) Für die militärische Requisition vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 242, Tz. 472; für die zivile Requisition vgl. Art. 4 und 26 des Gesetzes von 1938 sowie Art. 50 und 54 des Dekr. vom 28. Nov. 1938.

jeder selbständig operierende Truppenkommandant die entsprechenden Rechte ¹⁾; bei den zivilen Requisitionen gehen diese Befugnisse auf im einzelnen festgelegte Behörden und Beamte über ²⁾. b) Es ist zulässig, die von Rechts wegen delegierten Befugnisse an nachgeordnete Stellen durch schriftliche Entscheidung - sei es allgemein und ständig, sei es für einen besonderen Fall und vorübergehend - weiterzugeben ³⁾.

dd) Das Verfahren

aaa) Die drei Stufen

Das Requisitionsverfahren durchläuft drei Stadien.

Schon vor einer konkreten Anwendung des Requisitionsrechtes ist es möglich, sich einen Überblick über die Gegenstände zu verschaffen, die für eine künftige Requisition in Betracht kommen. Das Gesetz vom 1877 sieht zum Beispiel eine periodische Zählung der Pferde und Fahrzeuge vor ⁴⁾. Das Gesetz von 1938 bringt eine umfassende Normierung: Bereits in Friedenszeiten darf die Regierung unter bestimmten Voraussetzungen Personen, Tiere, Nahrungsmittel, Werkzeuge, Grundstücke, Betriebe usw. in einem Zählverfahren erfassen ⁵⁾. Auf der Grundlage dieser Angaben stellt die Regierung einen sogenannten Requisitionsplan auf, der zu gegebener Zeit ein methodisches Vorgehen ermöglichen soll ⁶⁾.

Die zweite Verfahrensstufe besteht in der generellen Eröffnung des Requisitionsrechtes.

Schließlich ist die unmittelbar den Leistungspflichtigen treffende Requisition zu nennen.

1) Vgl. Duez-Debeyre, S. 868, Tz. 1192 mit Hinweis auf das Dekr. vom 2. Aug. 1877.

2) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 241, f., Tz. 472 mit Hinweis auf den Anhang des Dekr. vom 26. März 1962.

3) Vgl. Duez-Debeyre, S. 868 f., Tz. 1192.

4) Art. 37. Vgl. auch Gesetz vom 18. Juni 1934, "relative au recensement, au classement et à la réquisition des véhicules automobiles", J. O., 20. Juni 1934.

5) Art. 30 Abs. 1 i.V.m. dem Dekr. vom 5. Jan. 1939, "portant règlement d'administration publique sur les recensements ...", J. O., 7. Jan. 1939.

6) Vgl. Duez-Debeyre, S. 869, Tz. 1193.

bbb) Formvorschriften

Bei den einzelnen Requisitionsmaßnahmen sind bestimmte Formalitäten zu beachten: a) Die Leistungsanforderungen müssen auf alle diejenigen Personen gleichmäßig verteilt werden, die zur Erbringung der betreffenden Leistung in der Lage sind ¹⁾. Um dieses Ziel am besten zu erreichen, werden regelmäßig Requisitionsbegehren nicht unmittelbar an den Pflichtigen, sondern an den Bürgermeister der jeweiligen Gemeinde gerichtet, der die Requisitionsforderungen an die in Betracht kommenden Personen weitergibt ²⁾. b) Im Gegensatz zum Gesetz von 1877 mußte den Requisitionen unter der Herrschaft des Gesetzes von 1938 der Versuch einer gütlichen Einigung vorausgehen, es sei denn, es lag ein Fall von Eilbedürftigkeit vor ³⁾. Die Rechtsprechung hielt sich streng an diese Bestimmung ⁴⁾. Nach der Ordonnanz vom 6. Januar 1959 bleibt es der requirierenden Stelle überlassen, ob sie den Weg einer gütlichen Einigung einschlägt ⁵⁾. c) Es herrscht schriftliches Verfahren vor; dies betrifft die Anforderung zur Requisitionsleistung sowie deren Entgegennahme ⁶⁾. Besondere Formvorschriften gelten für Grundstücke (Inventarverzeichnis), für bewegliche Sachen (Protokoll) usw. ⁷⁾.

ccc) Die vorbereitende Beschlagnahme

Nach der Ordonnanz vom 6. Januar 1959 ist eine der Requisition vorausgehende und sie vorbereitende Beschlagnahme ("blocage") zulässig ⁸⁾. Sie betrifft bewegliche Sachen und legt dem Eigentümer oder Besitzer die Verpflichtung auf, den beschlagnahmten Gegenstand jederzeit vorzuweisen.

1) Vgl. Rechtsprechungshinweis bei Waline, Dr. adm., 8. Aufl., S. 850, Fußnote 1 und de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 242, Tz. 473.

2) Art. 19 f. des Gesetzes von 1877, Art. 22 Abs. 2 des Gesetzes von 1938, Art. 3 Abs. 1 der Ord. vom 6. Jan. 1959 sowie die Dekr. vom 28. Nov. 1938 und vom 26. März 1962.

3) Art. 20 des Gesetzes von 1938; vgl. auch de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 242, Tz. 473.

4) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 242, Tz. 473 mit Nachweis.

5) Art. 1.

6) Art. 3 des Gesetzes von 1877 und Art. 3 der Ord. vom 6. Jan. 1959.

7) Vgl. Duez-Debeyre, S. 870.

8) Art. 26.

ddd) Die Ersatzvornahme

Bei militärischen Requisitionen ist die Ersatzvornahme wegen Artikel 21 des Gesetzes von 1877 statthaft ¹⁾. Für zivile Requisitionen gilt dies grundsätzlich nicht ²⁾.

b) Die Entschädigung

Entgegen dem Gesetz von 1877 enthalten das Gesetz von 1938 und die Ordonnanz vom 6. Januar 1959 einschließlich der dazu ergangenen Ausführungsvorschriften detaillierte materiell- und verfahrensrechtliche Regelungen zur Frage der Entschädigung.

aa) Die militärische Requisition

In Artikel 2 des Gesetzes von 1877 heißt es lediglich, mit allen Leistungen sei ein Recht auf eine dem Wert entsprechende Entschädigung verknüpft ³⁾. Wegen des Begriffes "Wert" kam es zu Auslegungsschwierigkeiten, die erst die Cour de cassation mit einer Entscheidung vom 6. März 1917 beendete und dabei folgende Auffassung vertrat: Wird die Höhe der Entschädigung festgelegt, so müssen Spekulationen und dem Krieg zuzuschreibende Umstände außer Betracht bleiben ⁴⁾.

bb) Die zivile Requisition

Im Gesetz von 1938 wurde das Entschädigungsproblem unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsprechung erstmals eingehend geregelt ⁵⁾. Die Ordonnanz vom 6. Januar 1959 läßt eine direkte Bewertung ⁶⁾ oder

1) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 242, Tz. 474.

2) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 242, Tz. 474; Duez-Debeyre, S. 871 f., Tz. 1197, der Ausnahmen aufzählt.

3) Vgl. aber Art. 15.

4) Vgl. Duez-Debeyre, S. 874 f., Tz. 1202.

5) Art. 23 Abs. 1 und 2; vgl. auch Art. 15, 20, 21, 24 und 27. Die Vorschriften wurden mehrfach geändert und ergänzt, vgl. z.B. Art. 37-47 und 49 des Dekr. vom 28. Nov. 1938. Für einige besondere Requisitionen bestehen eigene Berechnungssysteme (vgl. Duez-Debeyre, S. 875 f., B).

6) Art. 4 - 7.

eine Berechnung gemäß vorher festgesetzter Tabellen ¹⁾ zu ²⁾. Für den erstgenannten Fall gilt der Grundsatz, die Entschädigung dürfe lediglich den direkt durch die Requisition auferlegten materiellen Verlust ausgleichen und habe eine eventuelle Gewinneinbuße außer acht zu lassen ³⁾. Im allgemeinen und soweit es die Umstände erlauben, soll die Entschädigung auf der Basis von Tarifen bestimmt werden, die in Form eines Erlasses ergehen und erforderlichenfalls geändert werden können. Diese Bewertungsart ist für einige Requisitionsleistungen zwingend, zum Beispiel für die Überlassung von Räumen und Kraftfahrzeugen ⁴⁾.

Soll die Entschädigung festgesetzt werden, wird nach der Ordonnanz vom 6. Januar 1959 folgendermaßen verfahren: Die mit der Abwicklung betraute Behörde unterbreitet dem Leistenden einen Regulierungsvorschlag. Kommt es zu keiner Einigung, wird die Angelegenheit einer Kommission vorgelegt, die sich paritätisch aus Vertretern der öffentlichen Verwaltung und verschiedener Verbände (z.B. der Industrie, des Handels, der Landwirtschaft) zusammensetzt. Auf der Grundlage des Vorschlages dieser Kommission entscheidet die Behörde ⁵⁾.

c) Strafbestimmungen

Die Gesetze sehen Geldstrafen und ausnahmsweise Gefängnisstrafen für den Fall vor, daß angeordnete Maßnahmen nicht befolgt werden ⁶⁾.

4. Die nachträgliche Kontrolle

a) Die Dauer der Anwendung

Ausdrücklich geregelt ist bei der Dauer der Anwendung nur eine formelle Frage. Das Dekret vom 28. November 1938 bestimmt, daß das Ende des Zeitraumes, in dem Requisitionen vorgenommen werden dürfen, in

1) Art. 8 - 10.

2) Eingehende Regelungen enthält das Dekr. vom 26. März 1962.

3) Art. 4.

4) Art. 8.

5) Art. 23 f.

6) Art. 21 des Gesetzes von 1877, Art. 31 des Gesetzes von 1938.

derselben Form zu erklären sei wie dessen Beginn ¹⁾. Da offensichtlich über die Beendigung der Anwendung dieselben Organe entscheiden, denen auch das Recht auf Eröffnung zusteht, findet eine Kontrolle durch Dritte mangels anderweitiger Bestimmungen nicht statt. In materiellrechtlicher Hinsicht muß nach de Laubadère die Anwendungsperiode dann enden, wenn die Umstände wegfallen, die den Beginn gerechtfertigt haben ²⁾.

b) Die Einzelmaßnahmen der Verwaltungsbehörden

Es besteht die Möglichkeit, Einzelmaßnahmen der Verwaltungsbehörden durch Gerichte kontrollieren zu lassen ³⁾.

Die Anordnung oder Ausführung einer Requisitionsmaßnahme kann vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden ⁴⁾. Dies ist zum Beispiel in Form einer Anfechtungsklage denkbar, die die Aufhebung gesetzwidriger Verwaltungsakte wegen Überschreitung der gesetzlich eingeräumten Rechte zum Ziele hat ("recours pour excès de pouvoir" ⁵⁾, ⁶⁾. Auch im strafrechtlichen Bereich ist eine Prüfung der Gesetzmäßigkeit statthaft, wenn etwa die Bestrafung eines Leistungspflichtigen wegen angeblicher Verletzung requisitionsrechtlicher Vorschriften in Frage steht ⁷⁾.

Für einen Streit über die Höhe der Entschädigung sind grundsätzlich die Zivilgerichte zuständig. Ist die Requisitionsbehörde dabei von Tarifen ausgegangen, so bleibt den Gerichten nur die Prüfung vorbehalten, inwieweit diese Tarife sachgemäß angewendet worden sind ⁸⁾.

1) Art. 2.

2) Dr. adm., Bd. II, S. 239, Tz. 468.

3) Vgl. Duez-Debeyre, S. 876 ff.; de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 245 ff.; Jèze, S. 350.

4) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 245 f., Tz. 483; Duez-Debeyre, S. 880 ff.

5) Etwa: Anfechtungsklage wegen Ermessensfehlgebrauch.

6) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 245, Tz. 483.

7) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 246, Tz. 483; Duez-Debeyre, S. 880 f., Tz. 1209.

8) Art. 25 der Ord. vom 6. Jan. 1959; vgl. auch Art. 23 Abs. 5 des Gesetzes von 1938 und Art. 26 des Gesetzes von 1877. Wegen Einzelheiten und Ausnahmen vgl. Duez-Debeyre, S. 876 ff. und de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 246 f., Tz. 484.

5. Anwendungsfälle

In jüngerer Zeit wurde verschiedentlich auf Requisitionsrecht zurückgegriffen. Folgende Anwendungsfälle seien beispielhaft genannt: ¹⁾

Persönliche Dienstverpflichtungen betrafen Angehörige der Handelsmarine ²⁾ und bestimmte Ärzte ³⁾, ferner männliche Personen ⁴⁾ zur Einbringung der Ernte des Jahres 1941. Es wurden requiriert Schiffe und Besatzungen der Handelsmarine zu Personentransporten zwischen Algerien und dem französischen Mutterland ⁵⁾, das Flugsicherungspersonal ⁶⁾ und Angehörige der "Compagnie nationale Air France" ⁷⁾. Mit Hilfe von Requisitionsmaßnahmen sollte Gelände zur provisorischen Errichtung von Wohnraum beschafft werden, der für bestimmte evakuierte Personen benötigt wurde ⁸⁾. Eine weitreichende Anwendung des Requisitionsrechtes vollzog sich im Übrigen mit der Ordonnanz vom 7. Januar 1959 ⁹⁾.

-
- 1) Belorgey bringt für die Jahre 1946 - 1963 eine Übersicht über die auf dem Gebiet der Dienstleistungen ergriffenen Requisitionsmaßnahmen, S. 259 ff.
 - 2) Arrêté vom 9. Sept. 1939, J. O., 12. Sept. 1939, S. 11336.
 - 3) Décr.-loi vom 11. Sept. 1939, J. O., 12. Sept. 1939, S. 11333.
 - 4) Gesetz vom 9. März 1941, J. O., 22. März 1941, S. 1265.
 - 5) Dekr. vom 30. Juni 1962, J. O., 1. Juli 1962, S. 6411.
 - 6) Dekr. Nr. 62-1121 vom 28. Sept. 1962, J. O., 29. Sept. 1962, S. 9420 und Dekr. Nr. 63-1070 vom 26. Okt. 1963, J. O., 29. Okt. 1963, S. 9664.
 - 7) Dekr. Nr. 62-1524 vom 20. Dez. 1962, J. O., 21. Dez. 1962, S. 12431.
 - 8) Ord. Nr. 61-106 vom 1. Febr. 1961, "autorisant la réquisition temporaire des terrains nécessaires à l'installation provisoire de logements destinés aux personnes évacuées de locaux impropres à l'habitation situés dans des agglomérations de Français musulmans", J. O., 2. Febr. 1961, S. 1267 f.
 - 9) Vgl. insbesondere Art. 5, 6, 44 f. Der Originaltext ist im Anhang Nr. 17 wiedergegeben.

In diesem Zusammenhang verdient besonders der Bergarbeiterstreik vom 28. Februar bis zum 3. April 1963 hervorgehoben zu werden. Nachdem Lohnverhandlungen erfolglos geblieben waren, erging am 2. März 1963 ein Dekret des Präsidenten der Republik, in dem unter Bezugnahme auf das Gesetz von 1938 die Requisition von Personal des Steinkohlebeckens und der "Charbonnages de France" gestattet wurde ¹⁾. Auf der Grundlage dieser Ermächtigung verfügten die Minister für Industrie und Arbeit die sofortige kollektive Requisition des Personals bestimmter namentlich genannter Kohlenbergwerke ²⁾. Die Anordnung wurde von den Bergarbeitern nicht beachtet. Die Regierung war angesichts der politisch starken Position der Arbeiter nicht in der Lage, sich mit Hilfe der zur Verfügung stehenden gesetzlichen Sanktionen durchzusetzen ³⁾. Zu ähnlichen Ergebnissen führten Requisitionsanordnungen anlässlich der Streikbewegungen im März 1951 und im August 1953 ⁴⁾.

VIII. Die Bestimmungen zum état d'urgence

1. Allgemeines

Der état d'urgence ⁵⁾ stellt eine Ausnahmesituation im polizeirechtlichen Sinne dar. Er wird durch die Exekutive verhängt. Das Parlament ist erst nach Ablauf einer bestimmten Frist in der Lage, über die Weitergeltung zu befinden. Mit der Erklärung des état d'urgence erhalten einzelne Verwaltungsorgane umfangreiche polizeiliche Befugnisse, wodurch besonders die Freizügigkeit des Einzelnen beschränkt werden kann. Außerdem dehnt sich die Zuständigkeit der Militärgerichte aus. Während eines verschärften état d'urgence sind besondere Maßnahmen erlaubt. Der Möglichkeit, in Rechte Einzelner einzugreifen, steht kein ernsthafter Rechtsschutz gegenüber.

1) Nr. 63-220 "autorisant la réquisition du personnel des houillères de bassin et des Charbonnages de France", J. O., 3. März 1963, S. 2148.

2) J. O., 5. März 1963, S. 2205.

3) Vgl. Berichte von Jetter und Ferber a.a.O.

4) Vgl. Bouère, S. 292.

5) Mit Dringlichkeits- oder Gefahrenzustand übersetzbar.

Das Rechtsinstitut des état d'urgence entstand mit dem Gesetz Nr. 55-385 vom 3. April 1955 ¹⁾. Dieses Gesetz wurde durch das Gesetz Nr. 55-1080 vom 7. August 1955 vornehmlich zur Neuregelung von Rechtsmittelfragen geändert ²⁾. Mit der Ordonnanz Nr. 60-372 vom 15. April 1960 erhielt die Exekutive im Vergleich zur bisherigen Rechtslage zu Lasten des Parlamentes ein stärkeres Gewicht ³⁾.

Wenn sich auch nach dem Wortlaut des Gesetzes vom 3. April 1955 der Geltungsbereich auf das französische Mutterland, Algerien und die überseeischen Gebiete erstreckt, so sollten mit diesem Rechtsinstitut doch beinahe ausschließlich der Regierung geeignetere Mittel als bisher vorhanden zur Bekämpfung der Aufstandsbewegung in Algerien zur Verfügung gestellt werden ⁴⁾. Entsprechend heißt es in einem Kommuniqué zu dem Gesetzesentwurf: Die herkömmliche Einrichtung des Belagerungszustandes habe in Algerien ernste Schwierigkeiten gebracht; es sei notwendig, eine Rechtsfigur zu schaffen, die die in den Händen der Zivilbehörden liegenden traditionellen Befugnisse konzentriere und verstärke, damit eine bessere Anpassung an Ereignisse allgemeinen Unglücks möglich sei ⁵⁾. Die in Algerien vorhandenen Probleme erklären auch zum Teil, warum damals die Nationalversammlung das Gesetz trotz seiner Tragweite ohne ernsthafte Debatten billigte ⁶⁾.

Der état d'urgence wurde bisher dreimal erklärt.

Das Gesetz vom 3. April 1955 verhängte einen état d'urgence für sechs Monate. Das Gesetz vom 7. August 1955 verlängerte diese Frist um weitere sechs Monate; gleichzeitig übertrug das Parlament in diesem

1) Der Originaltext ist im Anhang Nr. 13 wiedergegeben.

2) Der Originaltext ist im Anhang Nr. 14 wiedergegeben.

3) Der Originaltext ist im Anhang Nr. 18 wiedergegeben.

4) Vgl. Vedel, Dr. adm., S. 219.

5) Vgl. Drago, S. 671.

6) Vgl. Koenig, S. 20.

Gesetz der Regierung das Recht, die Verlängerungsfrist abzukürzen, falls die Situation dies erlauben sollte (Artikel 1). Da die Nationalversammlung am 1. Dezember 1955 aufgelöst wurde ¹⁾, endete die Anwendung des état d'urgence wegen Artikel 4 des Gesetzes vom 3. April 1955 an diesem Tag. Die neu gewählte Nationalversammlung unterließ es, das Recht des état d'urgence wieder anzuwenden, nachdem sich gezeigt hatte, daß die Verwaltung in Algerien auch damit nicht in der Lage war, der Unruhen Herr zu werden. Die Regierung erhielt vielmehr durch ein Gesetz vom 16. März 1956 die Ermächtigung, in Algerien alle von den Umständen geforderten außerordentlichen Maßnahmen zu treffen ²⁾.

Die Geschehnisse in Algerien und ihre Ausstrahlungen auf das Mutterland führten unter der Regierung Pflimlin am 17. Mai 1958 zwar formal zu einer Anwendung des état d'urgence für die Dauer von drei Monaten ³⁾, zu praktischen Auswirkungen kam es jedoch kaum; de Gaulle hatte durch seinen neuen Eintritt in das aktive politische Leben die Situation entscheidend verändert.

Den dritten Anwendungsfall löste die Militärrevolte vom April 1961 aus. Mit einem Dekret vom 22. April 1961 wurde der état d'urgence verhängt ⁴⁾. Eine im Zusammenhang mit Artikel 16 der Verfassung vom 1958 ergangene sogenannte décision des Präsidenten der Republik vom 24. April 1961 verlängerte den état d'urgence bis zu einer neuen Entscheidung ⁵⁾. In diesem Sinne bestimmte die décision des Präsidenten der Republik vom 29. September 1961, vorbehaltlich einer anderweitigen gesetzlichen Regelung bleibe die décision vom 24. April 1961 bis

1) Vgl. Dekr. vom 1. Dez. 1955, J. O., 2. Dez. 1955, S. 11675.

2) Nr. 56-258, J. O., 17. März 1956, S. 2591, (Art. 5). Vgl. auch Koenig, S. 19 f.; Colliard, Lib. publ., S. 119 f.; Hinweise bei Vedel, Dr. adm., S. 219 f.

3) Vgl. Gesetz Nr. 58-487, J. O., 17. Mai 1958, S. 4734; Dekr. Nr. 58-489 vom 17. Mai 1958, J. O., 17. Mai 1958, S. 4736.

4) Nr. 61-395, J. O., 23. April 1961, S. 3843. Vgl. auch Dekr. Nr. 61-396 vom 22. April 1961, J. O., 23. April 1961, S. 3843.

5) Vgl. oben S. 30.

zum 15. Juli 1962 in Kraft ¹⁾. Diese Anwendungsfrist dehnte die Ordonnans des Präsidenten der Republik vom 13. Juli 1962 bis zum 31. Mai 1963 abschließend aus ²⁾. ³⁾

2. Die Anwendungsvoraussetzungen

a) Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen

Die Anwendung des Rechtes des état d'urgence im materiellen Sinne verlangt eine drohende Gefahr, die sich aus schweren Angriffen auf die öffentliche Ordnung ergibt, oder Ereignisse, die ihrer Natur und Schwere nach allgemeines Unglück darstellen (Artikel 1 des Gesetzes vom 3. April 1955) ⁴⁾. Nach dem Regierungsentwurf ist bei dem Begriff "allgemeines Unglück" zwar auch an Waldbrände, Überschwemmungen und Erdbeben zu denken, jedoch haben die anderen Vorschriften im wesentlichen nur den état d'urgence aus politischen Gründen im Auge ⁵⁾.

Anlässlich der bisher stattgefundenen Anwendungen des état d'urgence wurde niemals ausdrücklich klargestellt, ob die materiellen Voraussetzungen des Artikels 1 des Gesetzes vom 3. April 1955 erfüllt waren ⁶⁾.

1) Vgl. oben S. 50 f.

2) Vgl. oben S. 51.

3) In den nachstehenden Erörterungen werden nicht die Regelungen erwähnt, die den Gouverneur von Algerien betreffen. Bestimmungen des Gesetzes vom 3. April 1955, die die Ord. vom 15. April 1960 geändert hat, sind mit dem Zusatz "n.F." gekennzeichnet.

4) Drago verweist auf die mit der Ungenauigkeit der verwendeten Tatbestandsmerkmale verbundenen Gefahren für die Freiheitsrechte (S. 673 f.).

5) Vgl. Drago, S. 675.

6) Vgl. neben Art. 15 des Gesetzes vom 3. April 1955 Art. 1 des Gesetzes vom 7. Aug. 1955; Dekr. vom 22. April 1961 (vgl. oben S. 111); décision des Präsidenten der Republik vom 29. Sept. 1961 (vgl. oben S. 50; Ord. vom 13. Juli 1962 (vgl. oben S. 51)).

b) Der räumliche Anwendungsbereich ("Inkrafttreten" und "Anwendung")

Der état d'urgence kann über das ganze Mutterland, über einzelne seiner Teile, über Algerien oder über überseeische Departements verhängt werden (Artikel 1 des Gesetzes vom 3. April 1955). Mit der Verhängung werden jedoch noch nicht alle für den état d'urgence typischen Rechtsfolgen unmittelbar wirksam. Das den état d'urgence erklärende Dekret bestimmt Bezirke, in denen der état d'urgence allgemein in Kraft tritt; innerhalb dieser Bezirke legt ein Dekret "Zonen" fest, in denen der état d'urgence direkt Anwendung findet (Artikel 2 des Gesetzes vom 3. April 1955 n.F.). Entsprechend setzte 1961 das Dekret Nr. 61-395 vom 22. April 1961 den état d'urgence in Kraft ¹⁾; das Dekret Nr. 61-396 vom 22. April 1961 brachte zum Ausdruck, der état d'urgence finde auf alle Departements des Mutterlandes Anwendung ²⁾. An das Inkrafttreten und an die Anwendung des état d'urgence knüpfen sich unterschiedliche Rechtswirkungen.

c) Die Entscheidung über die Anwendung

Nach Artikel 2 des Gesetzes vom 3. April 1955 n.F. erklärt der Ministerrat den état d'urgence durch Dekret. Damit ist die starke Stellung des Parlamentes gebrochen, das ursprünglich alleine über die Verhängung des état d'urgence zu entscheiden hatte ³⁾.

3. Die Rechtsfolgen

a) Die Zuständigkeitserweiterungen

aa) Die Anweisung des Aufenthaltsortes

Der Innenminister kann die Anweisung eines bestimmten Aufenthaltsortes oder -bezirkes gegenüber jeder Person aussprechen, die in einer "Zone" wohnt, wenn sich die Tätigkeit dieser Person für die öffentliche Si-

1) Vgl. oben S. 111.

2) Vgl. oben S. 111. Wegen der ursprünglichen Regelung vgl. Drago, S. 679.

3) Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 3. April 1955. Das Parlament hatte 1955 sogar den Regierungsvorschlag abgelehnt, die Entsch. dem Ministerrat für den Fall zu übertragen, daß das Parlament nicht tagt (vgl. Drago, S. 676).

cherheit und Ordnung der betreffenden Örtlichkeit als gefährlich erweist (Artikel 6 Absatz 1 des Gesetzes vom 3. April 1955). Dem Regierungsentwurf, der außer dieser Bestimmung in Artikel 6 keine weitere Regelung vorsah, fügte das Parlament zwei weitere Absätze hinzu: Auf keinen Fall darf die Aufenthaltszuweisung bewirken, daß es zur Errichtung von Lägern kommt, in denen die von Artikel 6 Absatz 1 betroffenen Personen festgehalten werden; die Verwaltungsbehörde muß alle Maßnahmen treffen, um den Lebensunterhalt dieser Personen und ihrer Familien zu sichern. Der Innenminister gab der Nationalversammlung in diesem Punkt zwar formelle Zusicherung, die Praxis in Algerien führte jedoch sehr bald zur Bildung von Aufnahme-lägern ("camps d'hébergement") ¹⁾. Die Nationalversammlung billigte anlässlich der Debatte über die Verlängerung des état d'urgence stillschweigend den gegen Artikel 6 Absatz 2 begangenen Verstoß der Regierung ²⁾. Das Gesetz vom 7. August 1955 schob zwischen den ersten und zweiten Absatz des Artikels 6 einen weiteren ein: "Die Aufenthaltszuweisung muß demjenigen, der von ihr betroffen ist, gestatten, in einer geschlossenen Ortschaft oder in unmittelbarer Nähe einer geschlossenen Ortschaft zu wohnen".

bb) Die Sonderbefugnisse des Präfekten

Mit der Erklärung des état d'urgence erhält der Präfekt, dessen Département in einem Bezirk liegt, in welchem im Sinne des Artikels 2 des Gesetzes vom 3. April 1955 n.F. der état d'urgence in Kraft getreten ist, drei Sonderbefugnisse:

aaa) Das Verbot von Personen- oder Fahrzeugverkehr

Der Präfekt darf den Personen- oder Fahrzeugverkehr an bestimmten Orten und zu bestimmten Stunden untersagen (Artikel 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 3. April 1955). Die Verwaltungsbehörden gingen anlässlich der Anwendung im Jahre 1955 von einer weiten Auslegung dieser Bestimmung aus ³⁾.

1) Vgl. Drago, S. 684; Koenig, S. 22.

2) Vgl. Drago, S. 684.

3) Vgl. Drago, S. 682.

bbb) Die Bildung von Schutz- oder Sicherheitszonen

Es ist dem Präfekten gestattet, Schutz- oder Sicherheitszonen festzulegen, in denen besondere Vorschriften für den Aufenthalt von Personen gelten (Artikel 5 Nr. 2 des Gesetzes vom 3. April 1955) ¹⁾.

Auch hier war 1955 in Algerien eine extensive Handhabung durch die Polizeigewalt zu beobachten ²⁾.

ccc) Das Aufenthaltsverbot

Der Präfekt besitzt das Recht, jeder Person den Aufenthalt im Departement zu verbieten, die - gleichgültig auf welche Weise - versucht, die Tätigkeit der öffentlichen Gewalten zu behindern (Artikel 5 Nr. 3 des Gesetzes vom 3. April 1955). Wie aus Pressemitteilungen hervorgeht, machte die Exekutive 1955 in Algerien von dieser Befugnis weitreichenden Gebrauch ³⁾. Die Rechtsprechung erhöhte die Bedeutung dieser Bestimmung noch zu Lasten des Einzelnen, indem sie Auslegungsregeln fand, welche von einer stark extensiven Konzeption des Artikels 5 Nr. 3 ausgehen.

Der Conseil d'Etat stellte fest: Das Aufenthaltsverbot ist rechtmäßig ausgesprochen, solange nicht feststeht, daß die Maßnahme im Hinblick auf Artikel 5 Nr. 3 aus sachfremden Erwägungen getroffen worden ist; es ist nicht gesetzwidrig, wenn sich das Aufenthaltsverbot auf ein Verhalten vor der Erklärung des état d'urgence stützt ⁴⁾. Das Gericht

1) Wegen der Zulässigkeit dieser Bestimmung äußert Drago Bemerkungen (S. 682 f.).

2) Vgl. Drago, S. 682.

3) Vgl. Drago, S. 683 mit Fußnote 44.

4) Ass. plén., Entsch. vom 16. Dez. 1955 (Rechtssache "Dame Bourokba"), Rec. Dall., Teil "Jurisprudence", 1956, S. 392 f. Das Gericht führte außerdem aus, das Aufenthaltsverbot habe den Charakter einer präventiven polizeilichen Maßnahme und stelle keine Sanktion dar; eine von einem Aufenthaltsverbot betroffene Person könne sich deshalb nicht darauf berufen, daß ihr die gegen sie erhobenen Vorwürfe nicht vorher mitgeteilt worden seien; der Präfekt sei nicht verpflichtet, sein Vorgehen zu begründen.

wiederholte seine Auffassung in einer späteren Entscheidung ¹⁾. Ein Verwaltungsgericht bemerkte zu Artikel 5 Nr. 3, der Präfekt dürfe im Rahmen seines Ermessens in jeder nach außen dringenden Geste die Absicht sehen, die Tätigkeit der Behörden behindern zu wollen ²⁾.

cc) Besonderheiten im Strafverfahren vor der Cour de sûreté de l'Etat

Wird der état d'urgence über das ganze Staatsgebiet oder über eines seiner Teile verhängt, so hält das Gesetz Nr. 63-23 vom 15. Januar 1963 für das Strafverfahren vor der Cour de sûreté de l'Etat in seinem Artikel 48 besondere Regelungen bereit, die auf jeden Fall für das ganze Territorium der Republik und während der ganzen Dauer des état d'urgence gelten ³⁾.

Artikel 48 des Gesetzes vom 15. Januar 1963 erlaubt, eine Person länger als normalerweise in Polizeigewahrsam zu halten. Das Verfahren vor der Cour de sûreté de l'Etat läßt - abweichend von der allgemeinen Frist von 48 Stunden ⁴⁾ - den Polizeigewahrsam bis zu insgesamt zehn Tagen zu ⁵⁾. Mit dem Inkrafttreten des état d'urgence darf diese Frist um weitere fünf Tage verlängert werden ⁶⁾. Artikel 48 des Gesetzes vom 15. Januar 1963 enthält daneben noch andere verfahrensrechtliche Besonderheiten ⁷⁾.

1) Ass. plén., Entsch. vom 3. Febr. 1956 (Rechtssache "Keddar"), Rec. Dall., Teil "Jurisprudence", 1956, S. 397 f. Vgl. zu beiden Urteilen die ablehnende Stellungnahme von Drago, Anm., S. 393 ff. (396 f.).

2) Trib. adm. d'Alger, Entsch. vom 20. Mai 1955 (Rechtssache "Galland"), zit. bei Koenig, S. 21.

3) Der Originaltext des Art. 48 ist im Anhang Nr. 19 wiedergegeben.

4) Vgl. Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes vom 15. Jan. 1963 (der Originaltext ist im Anhang Nr. 19 wiedergegeben), der auf die Art. 63, 77 und 154 des Code de procédure pénale hinweist.

5) Vgl. wegen der Einzelheiten Art. 16 Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 15. Jan. 1963.

6) Art. 48 Nr. 1 des Gesetzes vom 15. Jan. 1963.

7) Vgl. Art. 48 Nr. 2 und 3.

dd) Die Schließung bestimmter Räumlichkeiten und das
Versammlungsverbot

Der Innenminister für das gesamte Territorium, über das der état d'urgence verhängt ist, und der Präfekt in seinem Departement dürfen in den Zonen im Sinne des Artikels 2 des Gesetzes vom 3. April 1955 n.F. vorläufig Theatersäle, Schankstüben und Versammlungsräume aller Art schließen lassen (Artikel 8 Absatz 1 des Gesetzes vom 3. April 1955). Außerdem ist es statthaft, Versammlungen zu untersagen, die ihrer Natur nach Unruhe hervorrufen oder aufrecht erhalten (Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes vom 3. April 1955). Diese Kompetenzen weichen nur unerheblich von denen ab, die die Polizei bereits auf Grund anderer Vorschriften besitzt ¹⁾.

ee) Die Ablieferung von Waffen und Munition

Der Innenminister besitzt das Recht, die Ablieferung bestimmter Waffen und entsprechender Munition anzuordnen (Artikel 9 des Gesetzes vom 3. April 1955) ²⁾.

ff) Die Anwendung von Requisitionsrecht

Über das Rechtsinstitut des état d'urgence können Requisitionsmaßnahmen gemäß dem Gesetz vom 11. Juli 1938 ergriffen werden (Artikel 10 des Gesetzes vom 3. April 1955) ³⁾. Die Behörden ordneten anlässlich der kriegerischen Auseinandersetzungen in Algerien mit Hilfe des Artikels 10 des Gesetzes vom 3. April 1955 die Requisition von Personen an, wobei im Ergebnis Aufenthaltsanweisungen im Sinne des Artikels 6 des Gesetzes vom 3. April 1955 bewirkt wurden. Dies geschah vermutlich, weil sich die Exekutive der Anwendungsschwierigkeiten des Artikels 6 des Gesetzes vom 3. April 1955 bewußt war

1) Vgl. im einzelnen Drago, S. 684 f.

2) Vgl. im einzelnen Drago, S. 683.

3) Vgl. oben S. 98.

und glaubte, das gewünschte Ziel auch über eine Requisition verwirklichen zu können ¹⁾. Allerdings trat dem der Conseil d'Etat in einer Entscheidung vom 3. Februar 1956 entgegen: Die Requisition von Personen gemäß dem Gesetz von 1938 über Artikel 10 des Gesetzes vom 3. April 1955 könne nicht dazu dienen, im polizeilichen Interesse die Freiheit Einzelner einzuschränken ²⁾. Im übrigen hob ein Verwaltungsgericht eine Requisitionsmaßnahme mit der Begründung auf, die Verwaltungsbehörde habe unterlassen, ihr Vorgehen zu rechtfertigen, d.h. sie habe nicht dargelegt, daß ihr Verwaltungshandeln die Anwendungsvoraussetzungen des Artikels 1 des Gesetzes vom 3. April 1955 erfülle, auf den Artikel 10 des Gesetzes vom 3. April 1955 verweist ³⁾.

gg) Die erweiterte Zuständigkeit der Militärgerichte

Ist der état d'urgence verhängt worden, so kann die Militärgerichtsbarkeit in einem Departement durch Dekret ermächtigt werden, Verbrechen und damit zusammenhängende Delikte an sich zu ziehen, für die normalerweise das Schwurgericht dieses Departements ("cour d'assises") zuständig ist (Artikel 12 Abs. 1 des Gesetzes vom 3. April 1955). Die Befugnisse der ordentlichen Gerichte bleiben bestehen, soweit die Militärgerichte nicht ihr Kompetenzrecht beanspruchen (Artikel 12 Absatz 2 des Gesetzes vom 3. April 1955) ⁴⁾.

hh) Der verschärfte état d'urgence: Hausdurchsuchung und Zensur

Durch eine ausdrückliche Bestimmung in dem den état d'urgence erklärenden Dekret des Ministerrates oder in dem nachfolgenden den état d'urgence verlängernden Gesetz können der Innenminister für das gesamte Staatsgebiet oder der Präfekt für sein Departement zu zwei Maßnahmen ermächtigt werden: einmal in den Zonen im Sinne des Artikels 2 des Gesetzes vom 3. April 1955 n.F. bei Tag und Nacht Haus-

1) Vgl. Koenig, S. 22, Tz. 12.

2) Vgl. oben S. 116, Fußnote 1.

3) Vgl. Entsch. des Trib. adm. d'Alger vom 8. Juli 1955 (Rechtssache "Fail"), zit. bei Koenig, S. 22, Tz. 13.

4) Vgl. Drago, S. 690 f. mit Einzelheiten zu Art. 12.

suchungen durchführen zu lassen, zum anderen in den vom état d'urgence betroffenen Bezirken alle Vorkehrungen zu treffen, die erforderlich sind, um die Kontrolle über die Presse, über Publikationen jeder Art sowie über Rundfunktendungen, Lichtspielvorführungen und Theatervorstellungen zu gewährleisten (Artikel 11 des Gesetzes vom 3. April 1955 n.F.).

Diese Bestimmung ist vornehmlich im Zusammenhang mit den Ereignissen in Algerien zu verstehen, die helfen sollte, der dort bestehenden Schwierigkeiten Herr zu werden ¹⁾. Die Gesetze vom 3. April 1955 und vom 17. Mai 1958 sowie das Dekret vom 22. April 1961 ordneten die Anwendung des Artikels 11 des Gesetzes vom 3. April 1955 an. Zum Beispiel wurden Zeitungsredaktionen gezwungen, dem Präfekten Probeabsätze vorzulegen ²⁾; für Nachrichten, die die Situation in Algerien betrafen, bestand eine Zensur ³⁾.

b) Die Delegation der Sonderbefugnisse

Es wird nicht festgelegt, ob die mit der Verhängung des état d'urgence zur Verfügung stehenden Sonderbefugnisse ganz oder teilweise delegierbar sind, etwa auf Behörden, die normalerweise polizeiliche Aufgaben wahrnehmen. Nach französischer Rechtsauffassung sind damit die im Gesetz vom 3. April 1955 genannten Rechtsträger verpflichtet, die ihnen übertragenen Zuständigkeiten selbst auszuüben ⁴⁾. Dies geschah jedoch nicht 1955 in Algerien. So wurde das Aufenthaltsanweisungsrecht nach Artikel 6 des Gesetzes vom 3. April 1955 auf den Direktor für allgemeine Sicherheit übertragen ⁵⁾. Auch sonst wurden die Befugnisse mit der Begründung delegiert, die Vielzahl und die Verschiedenheit der Anwendungsfälle sowie das Entfernungsproblem machten wegen der häufigen Eilbedürftigkeit eine jeweils persönliche Anordnung der Aufenthaltszuweisung oder der Durchsuchung unmöglich ⁶⁾.

1) Vgl. Drago, S. 680, der für Haussuchungen auch die mit Art. 11 geschaffenen Unterschiede zur allgemeinen Rechtslage darlegt (S. 687).

2) Vgl. Drago, S. 687 f.

3) Arrêté vom 19. Mai 1958, J. O., 20. Mai 1958, S. 4784.

4) Vgl. Koenig, S. 23 mit Nachweisen.

5) Vgl. Drago, S. 684, Fußnote 47; Koenig, S. 24.

6) Im Hinblick auf diese praktischen Erfahrungen sah die die Gesetze zum état d'urgence ablösende Vollmachtgesetzgebung aus dem Jahr 1956 vor, daß der Generalgouverneur von Algerien beinahe alle seine polizeilichen Kompetenzen auf Präfekten und Militärbehörden ohne hierarchische Unterschiede übertragen durfte (vgl. Art. 10 f. des Dekr. Nr. 56-274 vom 17. März 1956, J. O., 19. März 1956, S. 2665).

c) Die Unterbrechung von Wahlen

In den Zonen im Sinne des Artikels 2 des Gesetzes vom 3. April 1955 n.F. werden Teil- oder Ergänzungswahlen unterbrochen (Artikel 4 des Gesetzes vom 7. August 1955). Diese Regelung beruht auf dem Umstand, daß in Algerien 1955 Wahlen bevorstanden und Unklarheit herrschte, ob diese trotz des durch das Gesetz vom 3. April 1955 bereits in Kraft befindlichen état d'urgence stattfinden durften ¹⁾.

d) Strafbestimmungen

Geld- und Haftstrafen zwischen acht Tagen und zwei Monaten oder eine dieser Strafen bedrohen nach Artikel 13 des Gesetzes vom 3. April 1955 denjenigen, der folgende Vorschriften verletzt: Artikel 5 (Sonderbefugnisse des Präfekten), Artikel 6 (Aufenthaltsanweisungen), Artikel 8 (Schließung bestimmter Räumlichkeiten und Versammlungsverbot), Artikel 9 (Waffen- und Munitionsablieferung) und Artikel 11 Nr. 2 (Zensur über Presse usw.). Die Möglichkeit der Verwaltungsbehörde, die genannten Maßnahmen zwangsweise zu verwirklichen ("exécution d'office"), bleibt durch diese Strafbestimmungen unberührt (Artikel 13 des Gesetzes vom 3. April 1955).

4. Die nachträgliche Kontrolle

a) Die Dauer der Anwendung

Bis zu zwölf Tagen unterliegt die Dauer der Anwendung keiner Kontrolle. Soll der vom Ministerrat erklärte état d'urgence über die Zeit von zwölf Tagen Gültigkeit behalten, so muß ein Gesetz die Fortgeltung genehmigen und die definitive Dauer festlegen (Artikel 3 des Gesetzes vom 3. April 1955 n.F.). Dieses Gesetz wird unwirksam nach Ablauf einer Frist von fünfzehn Tagen nach Rücktritt der Regierung oder nach Auflösung der Nationalversammlung (Artikel 4 des Gesetzes vom 3. April 1955 n.F.).

1) Vgl. Einzelheiten bei Drago, S. 685.

b) Die Einzelmaßnahmen

aa) Allgemeines

Grundsätzlich verlieren alle Maßnahmen, die in Anwendung des Gesetzes vom 3. April 1955 ergangen sind, in dem Zeitpunkt ihre Wirksamkeit, in dem die Verhängung des état d'urgence aufgehoben wird (Artikel 14 Absatz 1 des Gesetzes vom 3. April 1955). Davon ausgenommen sind die Militärgerichte, die auch nach der Aufhebung des état d'urgence in den Strafsachen entscheiden, die ihnen zuvor übertragen worden waren (Artikel 14 Absatz 2 des Gesetzes vom 3. April 1955).

Dem Einzelnen, der von einer sich auf das Recht des état d'urgence beziehenden Maßnahme betroffen ist, steht kein weitreichender Rechtsschutz zur Verfügung. Das gilt für das Vorgehen der Verwaltungsbehörden und für das Verfahren vor den Militärgerichten.

bb) Die Maßnahmen der Verwaltungsbehörden

aaa) Allgemeines

Abgesehen von den Fällen einer Anweisung des Aufenthaltsortes und eines Aufenthaltsverbotes gelten für den Rechtsschutz gegen behördliche Maßnahmen die allgemeinen Regeln ¹⁾. Der Betroffene kann sich nach den Bestimmungen des Dekretes vom 30. September 1953 mit einer Anfechtungsklage ("recours pour excès de pouvoir") an den Tribunal administratif oder Conseil d'Etat wenden ²⁾.

bbb) Die Anweisung des Aufenthaltsortes und das Aufenthaltsverbot

Das Recht des état d'urgence befaßt sich mit dem individuellen Rechtsschutz nur in den beiden Fällen, in denen besonders schwerwiegend die Freizügigkeit einer Person beeinträchtigt wird: Jedermann, der von einer Maßnahme betroffen ist, die in Anwendung der Bestimmungen über die Anweisung des Aufenthaltsortes (Artikel 6 des Gesetzes vom 3. April 1955) oder über das Aufenthaltsverbot (Artikel 5 Nr. 3 des Ge-

1) Vgl. Drago, S. 689 f.

2) Vgl. Drago, S. 690.

gesetzes vom 3. April 1955) ergangen ist, darf die Aufhebung dieser Maßnahme verlangen (Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzes vom 3. April 1955).

1. Das vorgerichtliche Prüfungsverfahren

Das Aufhebungsbegehren ist zunächst einer beratenden Kommission vorzulegen. Die Mitglieder dieser Kommission bestehen aus Vertretern des "conseil général" ¹⁾ (Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzes vom 3. April 1955). Zusammensetzung und Wahl der Mitglieder sowie die Arbeitsweise der Kommission legt ein Dekret vom 10. Mai 1955 fest ²⁾. Anlässlich der Anwendung des état d'urgence in Algerien im Jahre 1955 blieb es im wesentlichen der dortigen öffentlichen Verwaltung überlassen, die Zusammensetzung der Kommission zu bestimmen. Sie hat sich dies zu Nutzen gemacht und in der Mehrheit Beamte zu Mitgliedern ernannt, die dem Einfluß des Generalgouverneurs von Algerien unterstanden, der der dortige Inhaber der sich aus dem Gesetz vom 3. April 1955 ergebenden Sonderbefugnisse war ³⁾.

Die Aufgabe der Kommission besteht im wesentlichen darin, die Tatsachen zu ermitteln, die zu der Aufenthaltsanweisung oder zu dem Aufenthaltsverbot geführt haben. Sie gibt innerhalb eines Monats ⁴⁾ eine Stellungnahme ab. Die bei der Kommission eingereichten Beschwerden haben keine aufschiebende Wirkung ⁵⁾. Die Stellungnahme der Kommission wird der Verwaltungsbehörde zugeleitet, von der die beanstandete Anordnung stammt. Diese Behörde muß ihre Entscheidung in den folgenden fünfzehn Tagen dem Beschwerdeführer zukommen lassen ⁶⁾.

1) Der Rat der gewählten Vertreter des Departements.

2) Nr. 55-493, J. O., 11. Mai 1955, S. 4651; vgl. auch Drago, S. 688, Fußnote 62.

3) Vgl. Koenig, S. 22, Tz. 11.

4) Vgl. Art. 4 f. des Dekr. vom 10. Mai 1955.

5) Vgl. Art. 3 des Dekr. vom 10. Mai 1955.

6) Vgl. Art. 5 des Dekr. vom 10. Mai 1955.

2. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle

Wegen dieser Entscheidung der Behörde können die Betroffenen vor dem Tribunal administratif Anfechtungsklage ("recours pour excès de pouvoir") erheben; als zweite Instanz ist der Conseil d'Etat zuständig (Artikel 7 Absatz 3 des Gesetzes vom 3. April 1955). Der Tribunal administratif muß innerhalb eines Monats, der Conseil d'Etat innerhalb von drei Monaten entscheiden. Bleibt eine gerichtliche Entscheidung in den vorgesehenen Fristen aus, so dürfen die angefochtenen Maßnahmen nicht weiter vollzogen werden ¹⁾. Weder die Klage vor dem Tribunal administratif noch die Berufung bei dem Conseil d'Etat haben selbsttätig aufschiebende Wirkung. Wenn es sich um Maßnahmen handelt, die die öffentliche Ordnung betreffen, kann der Tribunal administratif auch nicht eine aufschiebende Wirkung anordnen ²⁾.

Die Rechtsprechung hat es abgelehnt, die Vorkehrungen der Behörden auf ihre materiellrechtliche Richtigkeit zu überprüfen. So hat ein Gericht zum Ausdruck gebracht, die formale Erklärung des état d'urgence genüge, um eine Maßnahme nach Artikel 5 Nr. 3 als rechtmäßig anzusehen; es wurde im konkreten Streitfall nicht geprüft, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für den Ausspruch eines Aufenthaltsverbotes gegeben waren ³⁾. Eine ähnliche Auffassung ist auch in den parlamentarischen Beratungen zum Gesetz vom 3. April 1955 geäußert worden ⁴⁾. In der Literatur wird verlangt, daß hier die ständige Rechtsprechung zum Polizeirecht berücksichtigt werden müsse, wonach die Polizeigewalt nicht dem freien Ermessen unterliegt, sondern durch ihren Zweck bestimmt ist und der Richter zu prüfen hat, ob die Motive der Polizei rechtmäßig sind und die getroffenen Maßnahmen diesen Zwecken entsprechen ⁵⁾.

1) Vgl. Art. 7 Abs. 4 des Gesetzes vom 3. April 1955.

2) Vgl. Drago, S. 689.

3) Vgl. Entsch. des Trib. adm. d'Alger vom 17. Juni 1955 (Rechtssache "Mezghiche"), zit. bei Koenig, S. 21.

4) Vgl. Drago, S. 689.

5) Vgl. Drago, S. 689 mit Nachweisen.

cc) Die Entscheidungen der Militärgerichte

Aus Artikel 2 des Gesetzes vom 7. August 1955 ergibt sich, daß dem Betroffenen in einem Verfahren vor dem Militärgericht Rechtsmittel nur beschränkt zur Verfügung stehen. So können Entscheidungen des Untersuchungsrichters oder der die Strafsache dem Militärgericht zuweisende Beschluß nicht mit einer "voie de recours" angefochten werden. Davon ausgenommen sind abschlägig beschiedene Anträge auf vorläufige Freilassung; hier muß die Anklagekammer als zweite Instanz innerhalb von vierzehn Tagen entscheiden; gegen die ablehnende Entscheidung kann erst wieder in zwei Monaten vorgegangen werden. "Pourvois en cassation" gegen Entscheidungen des Untersuchungsrichters können nur erhoben werden, nachdem eine Entscheidung in der Sache selbst ("jugement statuant au fond") ergangen ist; für dieses Rechtsmittel und für dasjenige gegen die Entscheidung in der Hauptsache ist ein Tribunal militaire de cassation zuständig ¹⁾.

IX. Der Streik im öffentlichen Dienst

1. Die Rechtslage vor 1946 ²⁾

Vor dem Bestehen der Verfassung von 1946 war der Streik im öffentlichen Dienst zwar nicht strafbar, er galt aber als unzulässig ³⁾.

Der Conseil d'Etat erklärte den Streik von Beamten in ständiger Rechtsprechung mit der Begründung für rechtswidrig, ein Beamter habe sich allen Verpflichtungen unterworfen, die aus den Notwendigkeiten des öffentlichen Dienstes entstünden, und auf alle Vorhaben verzichtet, welche mit einer für das nationale Leben bedeutsamen Kontinuität unvereinbar seien ⁴⁾. Schon Jèze hatte darauf hingewiesen, daß Streik und öffentlicher Dienst entgegengesetzte Begriffe seien ⁵⁾.

1) Vgl. Näheres in Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 7. Aug. 1955. Weitere Einzelheiten in Abs. 3 a.a.O.

2) Vgl. Bouère, S. 262 ff. mit ausführlichen Literatur- und Rechtsprechungsnachweisen; Belorgey, S. 16 f.; Duez-Debeyre, S. 667, Tz. 914; Remandas, S. 107 ff.; Gilli, S. 723.

3) Vgl. Bouère, S. 263; Duez-Debeyre, S. 666, Tz. 913.

4) Vgl. Bouère, S. 265 ff., Tz. 77 mit besonderem Hinweis auf die Entsch. vom 7. Aug. 1909 (Rechtssachen "Winkell" und "Rosier"), Rec. Sir., 1909, Teil III, S. 145 und vom 22. Okt. 1937 (Rechtssache "Demoiselle Minaire"), Rec. Sir., 1940, Teil III, S. 113; Duez-Debeyre, S. 667, Tz. 914. Wegen der sich für Beamte ergebenden Rechtsfolgen vgl. Bouère a.a.O.

5) Zit. bei Duez-Debeyre, S. 666, Tz. 912.

2. Die Rechtslage nach dem Inkrafttreten der Verfassung vom 27. Oktober 1946

Die Zulässigkeit des Streikes im öffentlichen Dienst ist seit dem Bestehen der Verfassung vom 27. Oktober 1946 anders zu beurteilen. In der Präambel heißt es: Das Streikrecht wird im Rahmen von Gesetzen ausgeübt, die dieses Recht regeln ¹⁾. Aus dieser Bestimmung wird ein allgemeines, wenn auch ungenau begrenztes Streikrecht hergeleitet, das als Berechtigte gleichermaßen die öffentlich Bediensteten einschließt ²⁾. J. Rivero schreibt dazu: Ohne zu wagen, die öffentlich Bediensteten ausdrücklich vom Streikrecht auszuschließen, habe der Verfassungsgeber es verstanden, einem mutigeren Gesetzgeber zu überlassen, die notwendigen Beschränkungen anzuordnen ³⁾.

In der Folgezeit ergingen im Bereich des öffentlichen Dienstes drei Gesetze, die den Streik ausdrücklich untersagten und bei Verstößen eine Ahndung außerhalb disziplinarrechtlicher Garantien zuließen. Für das Personal der "Compagnies républicaines de sécurité" sprach dies ein Gesetz vom 27. Dezember 1947 aus ⁴⁾, für die Polizei ein Gesetz vom 28. September 1948 ⁵⁾ und für bestimmte Beamte der Ge-

-
- 1) Der Satz hat auch in der V. Republik Bestand, da die Verfassung von 1958 in ihrer Präambel auf diejenige der Verfassung von 1946 verweist (vgl. z.B. Entsch. des C. E. vom 4. Febr. 1966, Rechtssache "Syndicat national des fonctionnaires et agents du groupement des contrôles radio-électriques", Rec. Dall., 1966, Teil "Jurisprudence", S. 721; dazu Conclusions von Bertrand, Rev. dr. publ., 1966, S. 324 ff.; vgl. auch Remandas, S. 111).
 - 2) Vgl. Belorgey, S. 18; Bouère, S. 186 ff. (S. 188 und 268); Duez-Debeyre, S. 668, Tz. 914. Vgl. aber auch Remandas, S. 110 f.
 - 3) Zit. bei Duez-Debeyre, S. 668, Tz. 914. Vgl. auch die weniger pointierte Formulierung in der Entsch. des C. E. vom 4. Febr. 1966 a.a.O.
 - 4) Nr. 47-2384, Art. 6: (ces personnels) ne jouissent pas du droit de grève; toute cessation concertée ou non du service est assimilée à un abandon de poste et punie comme tel (zit. bei Belorgey, S. 18). Vgl. wegen einer Ausführungsbestimmung Bouère, S. 271.
 - 5) Nr. 48-1504, Art. 2: toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée pourra être sanctionné en dehors des garanties disciplinaires (zit. bei Belorgey, S. 18). Bouère nennt einen Anwendungsfall (S. 272, Fußnote 3).

fängnisverwaltung eine Ordonnanz vom 6. August 1958 ¹⁾. Ähnliche Vorschriften bestehen für die Richterschaft ("magistrature") ²⁾ und für die Präfekten ³⁾. Daneben versuchte die Regierung, mit Hilfe von Runderlassen das Streikrecht verschiedener Beamtengruppen zu beeinflussen ⁴⁾.

Zwar verhinderten vornehmlich politische Gründe bisher eine umfassende Regelung ⁵⁾. Unter zwei Gesichtspunkten enthält aber ein Gesetz vom 31. Juli 1963 Bestimmungen zum Streik im öffentlichen Dienst ⁶⁾. Dieses Gesetz ist anzuwenden auf das zivile Personal des Staates, der Departements und der Gemeinden über 10.000 Einwohner sowie auf die Belegschaft öffentlicher und privater Unternehmen mit öffentlichen Aufgaben (Artikel 1). Machen diese Personen von dem

1) Nr. 58-696, Art. 3: Toute cessation concertée du service, tout acte d'indiscipline caractérisée de la part des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire est interdit. Ces faits lorsqu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public pourront être sanctionnés en dehors des garanties disciplinaires. (Rec. Dall., 1958, Teil "Législation", S. 261).

2) Art. 10 der Ord. Nr. 58-1270 vom 22. Dez. 1958 "portant loi organique relative au statut de la magistrature", zit. bei Belorgey, S. 19.

3) Art. 24 des Dekr. Nr. 50-699 vom 19. Juni 1950, zit. bei Belorgey, S. 19.

4) Vgl. Einzelheiten bei Bouère, S. 272 f. und Remandas, S. 121 ff.

5) Wegen des im Parlament nie erörterten Gesetzesvorentwurfes zum Streikrecht der öffentlich Bediensteten aus dem Jahr 1953 vgl. Ballreich, S. 53.

6) Nr. 63-777, "relative à certaines modalités de la grève dans les services publics", J.O., 2. Aug. 1963, S. 7156. Vgl. auch Belorgey, S. 76 ff. und Remandas, S. 130 ff. sowie die Entsch. des C. E. vom 4. Febr. 1966 (Rechtsache "Syndicat unifié des techniciens de la Radio-diffusion-télévision française et autres"), Rec. Dall., 1966, Teil "Jurisprudence", S. 721 f.

Streikrecht Gebrauch, so muß der verabredeten Arbeitsniederlegung nach Artikel 3 eine mit Gründen versehene Ankündigung vorausgehen, die die entsprechende Arbeitnehmerorganisation gegenüber der Behörde oder Unternehmensleitung auszusprechen hat. Diese Ankündigung, die fünf Tage vor der beabsichtigten Auslösung des Streiks mitzuteilen ist, muß Angaben über Ort, Tag und Stunde des Beginns sowie über die Dauer enthalten. In Artikel 4 verbietet das Gesetz sogenannte grèves tournantes, das heißt es darf nicht abwechselnd jeweils eine andere Gruppe der Arbeitnehmerschaft die Arbeit niederlegen. Für den Fall, daß Bestimmungen dieses Gesetzes verletzt werden, sind Disziplinarsanktionen vorgesehen (Artikel 5). ¹⁾

Der Conseil d'Etat hatte sich mehrfach mit Fragen des Streikrechtes auseinanderzusetzen ²⁾. In der vielseitig beachteten Entscheidung vom 7. Juli 1950 (Rechtssache "Dehaene") setzte das Gericht dem Streikrecht bestimmter Beamter Grenzen ³⁾. In der Begründung heißt es: Die Anerkennung des Streikrechtes könne nicht den Ausschluß von Abgrenzungen zur Folge haben, die auch dieses Recht mit sich bringe, um einen Verstoß gegen den ordre public zu vermeiden; es falle in den Aufgabenbereich der Regierung, die für das geordnete Funktionieren der öffentlichen Einrichtungen die Verantwortung trage, unter richterlicher Kontrolle die Grenzen des Streikrechtes festzusetzen, soweit diese öffentlichen Einrichtungen betroffen seien; in dem zu entscheidenden Fall stelle ein die Amtsgeschäfte des Präfekten beeinträchtigender Streik eine schwerwiegende Verletzung des ordre public dar, ein Umstand, der die Regierung berechtige, den "chef de bureau" der Präfektur die Teilnahme an solchen Streiks zu untersagen. Diese Rechtsprechung, die im Schrifttum nicht unwidersprochen

1) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, Tz. 148 bis.

2) Vgl. Bouère, S. 274 ff., Tz. 80 und 81; Drago, jurispr. adm., S. 181, Tz. 2.

3) Rec. Dall., 1950, Teil "Jurisprudence", S. 538 mit Anm. von Gervais. Vgl. auch Anm. von Waline und Conclusions von Gazier, Rev. dr. publ., 1950, S. 691 ff.; ferner Bouère, S. 274 ff. mit Erläuterungen.

geblieben ist ¹⁾, wurde in späteren Entscheidungen bestätigt ²⁾.

Die Rechtsprechung erkennt das Vorgehen der Regierung an, durch Requisitionen Maßnahmen Streiks des Personals des öffentlichen Dienstes entgegenzuwirken ³⁾. Bouère meint, daneben könne auch auf die Rechtsinstitute des Belagerungszustandes, des état d'urgence und gegebenenfalls auf die Mobilmachung zurückgegriffen werden ⁴⁾. ⁵⁾

- 1) Vgl. Rivero, zit. bei Bouère, S. 278, Fußnote 11. Waline weist auf die Verfassungspräambel hin, wonach in diesem Zusammenhang allein der Gesetzgeber Regelungen treffen dürfe (Dr. adm., 8. Aufl., S. 820, Tz. 1459 - Ergänzungsband -).
- 2) Vgl. Bouère, S. 278, Tz. 81. Vgl. auch die Entsch. des C. E. vom 4. Febr. 1966 (Rechtssachen "Syndicat national des fonctionnaires et agents du groupement des contrôles radio-électriques" und "Syndicat unifié des techniciens de la Radio-diffusion-télévision française et autres"), Rev. dr. publ., 1966, S. 335 ff.; dazu die Conclusions von Bertrand a.a.O., S. 324 ff.
- 3) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. II, S. 87 f., Tz. 146 f.; Belorgey, S. 156 ff.
- 4) S. 287 f., Tz. 86.
- 5) Vgl. außerdem die Rechtsprechungsübersicht für die Zeit von 1958 bis 1964, die Waline in seinen "Notes de jurisprudence" mit Erläuterungen versehen im Zusammenhang mit der Entsch. des C. E. vom 23. Okt. 1964 (Rechtssache "Fédération des Syndicats chrétiens de Cheminots", Rev. dr. publ., 1965, S. 713 ff.; dazu Conclusions von Bertrand, Rev. dr. publ., 1964, S. 1210 ff.) gibt (Rev. dr. publ., 1965, S. 700 ff.).

X. Der politische Streik

Ein Streik erhält politischen Charakter, wenn er sich gegen den Staat richtet und dabei Überwiegend das Ziel verfolgt, nicht Arbeitsbedingungen zu verbessern, sondern politische Änderungen herbeizuführen ¹⁾.

Ein solcher Streik ist rechtswidrig ²⁾. Zu diesem Ergebnis kommen die Gerichte in ständiger Rechtsprechung ³⁾. Schwierigkeiten bereitet es, wenn sich bei einem Streik politische und professionelle Motive vermischen. In diesen Fällen obliegt es den Gerichten, die vorherrschenden Wesenszüge des Streikes festzustellen ⁴⁾.

Abgesehen vom Fall des Steuerstreikes gibt es keine eindeutigen Straftatbestände, um gegen aus politischen Gründen Streikende strafrechtlich vorzugehen ⁵⁾. Unter dem Gesichtspunkt des Komplotts gegen die innere Sicherheit des Staates könnten Bestimmungen des Code pénal in Betracht kommen, zum Beispiel bei einem Generalstreik ⁶⁾. Bei Beamten ließe sich möglicherweise eine Strafbarkeit begründen, falls sich die Streikmaßnahmen gegen die Ausführung von Gesetzen oder gegen Anordnungen der Regierung richteten ⁷⁾.

1) Vgl. Bouère, S. 123. Wegen der Grenze zwischen dem syndikalistischen und dem von Parteipolitikern in Gang gebrachten Generalstreik vgl. Kaiser, S. 13, Fußnote 7, der auf diese von Georges Sorel gemachte Unterscheidung hinweist; ders., S. 25, Fußnote 37.

2) Vgl. Bouère, S. 305, Tz. 89 mit Nachweisen.

3) Vgl. Nachweise bei Bouère, S. 307, Fußnoten 1 und 3.

4) Vgl. Nachweise bei Bouère, S. 307, Fußnote 3.

5) Wegen des Steuerstreiks vgl. Art. 1839 des Code général des impôts, zit. bei Bouère, S. 305, Tz. 90, Fußnote 1.

6) Art. 87 ff.; vgl. dazu Bouère, S. 305 f., Tz. 90.

7) Art. 124 f. Code pénal; vgl. im einzelnen Bouère, S. 306.

XI. Das Gesetz vom 15. Februar 1872 (Loi Tréveneuc)

Das Gesetz ¹⁾ - so benannt nach dem Abgeordneten, der den Entwurf ausgearbeitet hatte - wies bei bestimmten außerordentlichen Situationen besondere Befugnisse nicht der Regierung oder den Präfekten zu, sondern den "conseils généraux" ²⁾. Es hatten monarchistisch gesinnte Abgeordnete ausgearbeitet, die gegenüber der republikanischen Regierung Thiers argwöhnisch waren und vor allem eine illegale Auflösung der Nationalversammlung und den Mißbrauch von Rechten fürchteten, die eine zentral aufgebaute Exekutive besitzt ³⁾..

In dem Gesetz heißt es: Wird die Nationalversammlung unzulässigerweise aufgelöst oder gehindert zusammenzutreten, so erhalten die "conseils généraux" außerordentliche Befugnisse. Sie treten unverzüglich von Rechts wegen in den einzelnen Departements zusammen (Artikel 1) und wählen jeweils zwei Delegierte, die alle gemeinsam eine Versammlung bilden (Artikel 3). Diese Versammlung, in der mindestens die Hälfte aller Departements vertreten sein muß, ist beauftragt, sich am Aufenthaltsort der Mitglieder der rechtmäßigen Regierung und der von Gewalttätigkeiten unbehinderten Abgeordneten zusammenzufinden und für ganz Frankreich die zur Aufrechterhaltung der Ordnung notwendigen Eilmaßnahmen zu treffen, besonders solche, die dazu dienen, daß die Nationalversammlung ihre Unabhängigkeit erlangt und ihre Rechte ausüben kann. Außerdem obliegt der Versammlung vorübergehend die allgemeine Verwaltung des Landes (Artikel 4). Alle Beamten, Befehlshaber öffentlicher Gewalten usw. müssen die Anordnungen der Versammlung ausführen; Amtspflichtverletzungen sind mit Strafe bedroht (Artikel 6). Solange die Versammlung noch nicht ordnungsgemäß zusammengetreten ist, sorgen die "conseils généraux" für das Bestehen der öffentlichen Ruhe und der gesetzmäßigen Ordnung (Artikel 2). Die Ver-

1) Der Originaltext ist im Anhang Nr. 7 wiedergegeben.

2) Vgl. zu diesem Begriff oben S. 122, Fußnote 1.

3) Vgl. zur Vorgeschichte des Gesetzes Lamarque, L'art. 16, S. 601 f.

sammlung ist aufzulösen, sobald sich die Abgeordneten der Nationalversammlung in ihrer Mehrzahl zusammengefunden haben. Kann dies nicht innerhalb eines Monats geschehen, veranlaßt die Versammlung zwecks allgemeiner Wahlen einen Aufruf an die Nation (Artikel 5). Nach Überwiegender Auffassung im Schrifttum blieb das Gesetz, das im übrigen keine Anwendung fand, bis zur Verkündung der Verfassungsgesetze von 1875 in Kraft ¹⁾.

**B. Die Rechtsprechung des Conseil d'Etat
zu den circonstances exceptionnelles**

I. Allgemeines

Der Conseil d'Etat stellt fest, an das Legalitätsprinzip könne in Krisensituationen nicht derselbe Maßstab angelegt werden wie in normalen Zeiten. In gewissen außergewöhnlichen Perioden seien Verwaltungsbehörden befugt, im Rahmen einer "légalité d'exception" Entscheidungen zu treffen, die unter gewöhnlichen Umständen unwirksam sein würden. Dies gelte auch für solche Bestimmungen, welche sich bereits mit Ausnahmesituationen befaßten, zum Beispiel für die Gesetzgebung zum Belagerungszustand oder zum état d'urgence. Die Auswirkungen dieser Rechtsprechung sind dadurch begrenzt, daß die Gerichte nachträglich überprüfen, ob die Voraussetzungen für eine solche Zuständigkeitserweiterung gegeben waren ²⁾.

1) Vgl. Lamarqué, L'art. 16, S. 603, Fußnote 74.

2) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 220 f., Tz. 405 f.; Rivero, S. 79, Tz. 85; Vedel, Dr. adm., S. 215 f. Die Auffassung des C. E. findet im Schrifttum im wesentlichen Zustimmung, zum Teil mit Vorbehalten; vgl. Rivero, S. 81 f., Tz. 89; Hauriou, Anm. a.a.O.; de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 221, Tz. 408, der im übrigen vermerkt: "La théorie des circonstances exceptionnelles constitue un correctif mais non une lacune de la légalité" (a.a.O., S. 224, Tz. 411). Wegen der abweichenden Auffassung der Cour de cassation vgl. Camus, S. 62 ff. Vedel schreibt in einer Vorbemerkung zu einer Erörterung dieser Rechtsprechung des C. E.: "Il est admis de façon générale que la légalité ne peut pas jouer dans les circonstances exceptionnelles comme elle joue dans les circonstances normales ... On peut dire aussi que au-dessus des lois, il y a la Loi, ou l'ordre légal" (Dr. adm., S. 214 f.).

Diese Entscheidungspraxis des Conseil d'Etat ist zum ersten Mal deutlich während des Krieges 1914-18 hervorgetreten. Sie hat wieder im Zusammenhang mit dem zweiten Weltkrieg Anwendung gefunden ¹⁾.

Als Rechtfertigung dient dem Conseil d'Etat besonders das Argument, Rechtsverletzungen seien in Krisenzeiten legitim, wenn dadurch das Funktionieren öffentlicher Einrichtungen - vornehmlich öffentlicher Verwaltungen - gewährleistet wird ²⁾. Weitere Gesichtspunkte treten ergänzend hinzu oder werden an Stelle der zuerst genannten Begründung angeführt: die Erfordernisse der nationalen Verteidigung ³⁾, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ⁴⁾, Gründe größter Dringlichkeit ⁵⁾ oder ganz allgemein das Vorhandensein von "circonstances exceptionnelles" ⁶⁾.

-
- 1) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 221, Tz. 407. Dort wird auch das Verhältnis zur Theorie der "pouvoirs de guerre" erörtert; vgl. hierzu auch ausführlich Waline, Notes, S. 709 ff.
 - 2) Vgl. Entsch. vom 28. Juni 1918 (Rechtssache "Heyriès"), Rec. Sir., 1922, Teil III, S. 49 ff.
 - 3) Vgl. Entsch. vom 28. Febr. 1919 (Rechtssachen "Dol et Laurent"), Rec. Sir., 1918-19, Teil III, S. 33. Vgl. auch Entsch. des Trib. des conflits vom 1. Aug. 1919 (Rechtssache "Soc. des établiss. Saupiquet"), zit. bei Waline, Dr. adm., S. 657.
 - 4) Vgl. Entsch. vom 10. Febr. 1950 (Rechtssache "Cons. Perrin"), Rec. Dall., 1950, Teil "Jurisprudence", S. 457; vgl. auch de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 220, Tz. 405.
 - 5) Vgl. Entsch. vom 4. Febr. 1921 (Rechtssache "Lelièvre") und vom 7. Jan. 1944 (Rechtssache "Lecoq"), beide zit. bei Waline, Dr. adm., S. 657.
 - 6) Vgl. Entsch. vom 29. März 1901 (Rechtssache "Casanova"), zit. bei Waline, Notes, S. 710; Entsch. vom 27. Juni 1924 (Rechtssache "Ch. synd. des confiseurs des Alpes-Maritimes"), zit. bei Waline, Dr. adm., S. 657.

II. Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen

Es erweist sich als schwierig, allgemein und erschöpfend die Bedingungen zu definieren, unter denen die Theorie von den circonstances exceptionnelles Rechtswirkungen entfalten kann, da die von der Rechtsprechung entschiedenen Sachverhalte nicht unerheblich voneinander abweichen. Folgende Gemeinsamkeiten lassen sich jedoch feststellen: ¹⁾

1. Bestimmte äußere Ereignisse müssen eine außergewöhnliche Situation herbeiführen. Zu den typischen Fällen sind die eigentlichen Kriegsgeschehnisse zu zählen ²⁾, ferner die Folgeerscheinungen eines Krieges, zum Beispiel materielle Not ³⁾; außerdem allgemeine Krisenzustände, die auch in Friedenszeiten auftreten können, etwa ein drohender Generalstreik, Epidemien, eine Unterbrechung der Verbindungen mit vorgeetzten Behörden während der Besetzung durch feindliche Truppen usw. ⁴⁾

2. Diese außergewöhnlichen Umstände müssen es den Verwaltungsbehörden unmöglich machen, ihre Aufgaben auf dem normalen gesetzlichen Weg zu erfüllen ⁵⁾.

III. Die Rechtsfolgen

1. Die Zuständigkeitserweiterungen zugunsten der Verwaltungsbehörden
Die auf der Grundlage der Theorie von den circonstances exceptionnelles für zulässig erklärten besonderen Maßnahmen lassen sich nach Art und Zielsetzung charakterisieren:

-
- 1) Vgl. Vedel, Dr. adm., S. 216, B; Hamon, A propos de l'art. 16, S. 663.
 - 2) Vgl. insbesondere die Entsch. vom 28. Juni 1918 (Rechtssache "Heyriès") und vom 28. Febr. 1919 (Rechtssachen "Dol et Laurent") oben S. 132, Fußnoten 2 und 3.
 - 3) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 221, Tz. 407; Waline, Dr. adm., S. 656, Tz. 1107.
 - 4) Vgl. de Laubadère a.a.O.; Waline, Dr. adm., S. 656 f., Tz. 1107 f.; Rivero, S. 80, Tz. 86.
 - 5) Vgl. Conclusions zur Entsch. vom 16. April 1948 (Rechtssache "Laugier"), Rec. Sir., 1948, Teil III, S. 36; Vedel, Dr. adm., S. 216.

a) Wenn circonstances exceptionnelles vorliegen, ist es den Verwaltungsbehörden erlaubt, Handlungen vorzunehmen, die unter normalen Verhältnissen aus verschiedenen Gesichtspunkten rechtswidrig wären. Der Conseil d'Etat hat etwa den Verstoß gegen Zuständigkeitsbestimmungen für gerechtfertigt angesehen. So waren im August 1944 in Form eines einfachen Ministerialrunderlasses Regelungen getroffen worden, die normalerweise in den Kompetenzbereich des Gesetzgebers gehören ¹⁾. Ebenfalls ist die Legalität der Verletzung von Formvorschriften zugesprochen worden, zum Beispiel im Juli 1940 der Amtsenthebung eines Bürgermeisters durch einen Präfekten ohne Beachtung gesetzlicher Formalien ²⁾. Schließlich sind Maßnahmen zu nennen, die unter gewöhnlichen Umständen deshalb unwirksam wären, weil sie materiellrechtlich mit Gesetzen und sonstigen Vorschriften nicht vereinbar sind. Dazu gehören Entscheidungen der Polizei, die die persönliche Freiheit beeinträchtigen (zum Beispiel Festnahmen, Verbote und Anweisungen) ³⁾, und Maßnahmen auf dem Gebiet des Requisitions- und Steuerrechtes ⁴⁾; ferner Verwaltungshandlungen, die die Anwendung von Gesetzen vorübergehend aussetzen (Aufhebung gesetzlich festgelegter beamtenrechtlicher Garantien) ⁵⁾; außerdem Verfügungen, die die Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen aus Furcht vor schweren Unruhen ablehnen ⁶⁾.

-
- 1) Vgl. Entsch. vom 26. Juni 1945 (Rechtssache "Viguiet"), vom 9. Nov. 1945 (Rechtssache "Soc. Coopérative 'L'Union Agricole'"), vom 16. April 1948 (Rechtssache "Laugier") - sämtlich zit. bei de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 222.
 - 2) Vgl. Entsch. vom 16. Mai 1941 (Rechtssache "Courrent"), zit. bei de Laubadère a.a.O.
 - 3) Vgl. Entsch. vom 6. Aug. 1915 (Rechtssachen "Delmotte et Senmartin") und vom 28. Febr. 1919 (Rechtssachen "Ddl et Laurent"); zit. bei de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 222.
 - 4) Vgl. Entsch. vom 5. März 1948 (Rechtssache "Marion") und vom 7. Jan. 1943 (Rechtssache "Lecoq"); zit. bei de Laubadère a.a.O. Vgl. ferner Waline, Dr. adm., S. 656 f., Tz. 1108.
 - 5) Vgl. Entsch. vom 28. Juni 1918 (Rechtssache "Heyriès"), zit. bei de Laubadère a.a.O.; Entsch. vom 7. Jan. 1955 (Rechtssache "Andriamizeza"), Rev. dr. publ., 1955, S. 714 ff.
 - 6) Vgl. Entsch. vom 30. Nov. 1923 (Rechtssache "Coutéas"), zit. bei de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 222 f. mit weiteren Nachweisen. Vgl. wegen weiterer Beispiele aus verschiedenen Bereichen Waline, Dr. adm., S. 657; ders., Notes, S. 712 f.

b) Circonstances exceptionnelles befreien Verwaltungsmaßnahmen von dem Vorwurf der Rechtswidrigkeit, wenn das öffentliche Interesse ein solches Vorgehen verlangt ¹⁾. Die Regelungen müssen dem Ziel dienen, der bestehenden Krise zu begegnen ²⁾. Hat die Verwaltung trotz der außergewöhnlichen Situation die Möglichkeit, im Bereich der "normalen Legalität" zu bleiben, so muß sie dies tun ³⁾.

2. Die Entschädigung

Nehmen die Verwaltungsbehörden im Zuge der Rechtsprechung des Conseil d'Etat besondere Zuständigkeiten in Anspruch, so kann für den Betroffenen beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ein Entschädigungsanspruch entstehen ⁴⁾.

IV. Die nachträgliche Kontrolle

Nach Auffassung des Conseil d'Etat dürfen die erörterten Befugnisse nur so lange Wirkungen entfalten wie die außergewöhnliche Situation andauert. So wurde zum Beispiel die durch einen Präfekten veranlaßte Beschlagnahmeanordnung für unzulässig erklärt, die mit dem Hinweis "ohne zeitliche Beschränkung" ergangen war ⁵⁾.

Ein wichtiges Element der Theorie von den circonstances exceptionnelles besteht in der richterlichen Kontrolle, der das Handeln der Verwaltungsbehörden unterworfen werden kann ⁶⁾. Wegen dieses Merkmals

1) Vgl. Vedel, Dr. adm., S. 216, B, Nr. 3.

2) Vgl. Rivero, S. 80, Tz. 87.

3) Vgl. Entsch. vom 28. März 1947 (Rechtssache "Soc. Damien"), zit. bei Vedel, Dr. adm., S. 217.

4) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 224.

5) Vgl. Entsch. vom 19. Mai 1944 (Rechtssache "Idessesse"), zit. bei de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 223, Tz. 411 mit weiteren Nachweisen. Vgl. auch Entsch. vom 7. Jan. 1955 (Rechtssache "Andriamieseza"), Rev. dr. publ., 1955, S. 714 ff.

6) Vgl. Entsch. vom 28. Febr. 1919 (Rechtssachen "Dol et Laurent"), Rec. Sir., 1918-19, Teil III, S. 33.

durchbricht die hier geschilderte Rechtsprechung des Conseil d'Etat nach Auffassung des Schrifttums nicht das Prinzip der Legalität, sondern stellt eine besonders ausgestaltete Form dieses Grundsatzes dar ¹⁾. Stützt eine Verwaltungsbehörde ihre Entscheidung auf circonstances exceptionnelles, so darf der einzelne Bürger dagegen Nichtigkeitsklage ("recours en annulation") erheben. Das Gericht prüft nach, ob die von der Theorie aufgestellten Anwendungsvoraussetzungen gegeben und die von der Behörde sich selbst zugebilligten Befugnisse notwendig waren, um die von der Rechtsprechung geforderten Ziele zu erreichen. ²⁾

Zweiter Teil:

=====

Zusammenfassender Überblick über die vorhandenen Rechtsinstitute

Im zweiten Teil dieser Arbeit wird der Versuch unternommen, über die zuvor beschriebenen Rechtsinstitute des Staatsnotstandes eine zusammenfassende Übersicht zu gewinnen.

A. Allgemeines

In Frankreich haben nur Verfassungssysteme mit autoritären Zügen weitgefaßte, sich auf die Bedrohung des Staates beziehende Bestimmungen aufgenommen, obwohl dazu wegen der bereits vorhandenen starken Stellung des Trägers des Staatsnotrechtes keine Notwendigkeit bestand. Zu nennen sind der Artikel 92 der Verfassung von 1799 ³⁾, die Verfassungsakte Nr. 2 von 1940 und der Artikel 16 der Verfassung von 1958. Besonders die Verfassungen der III. und IV. Republik unterließen es im wesentlichen, für den Krisenfall Vorsorge zu treffen ⁴⁾. Diesen

1) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 224, Tz. 411; Rivero, S. 81, Tz. 88.

2) Vgl. de Laubadère a.a.O.

3) Vgl. Zieburg, Der Staatsnotstand, S. 169.

4) Vgl. Ballreich, S. 30.

Staatsgebilden erschien es vornehmlich wegen der in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen des Mißbrauches zu gefährlich, in die Verfassung eine "parenthèse de césarisme" einzufügen ¹⁾. Allerdings wurde unter Beachtung des Legalitätsprinzips und des Grundsatzes der Gewaltentrennung eine Reihe wichtiger Ausgestaltungen in Gesetzesform geschaffen: die Gesetze von 1849 und 1878, die wesentlich das Recht des Belagerungszustandes geprägt haben ²⁾; die beiden, im Zusammenhang mit dem bis dahin einmaligen état d'urgence ergangenen Gesetze von 1955 ³⁾; die für das Requisitionsrecht grundlegenden Gesetze von 1877 und 1938. ⁴⁾

Betrachtet man die gegenwärtig bestehenden verschiedenen Staatsnotrechte, so fällt eine weitreichende Parallelgeltung auf. Einige Rechtsinstitute befassen sich mehr oder weniger mit demselben Gegenstand, etwa im Bereich der materiellen Anwendungsvoraussetzungen oder der Rechtsfolgen. Dies trifft auf Artikel 16 der Verfassung von 1958, auf die das Kriegsrecht betreffende Ordonnanz von 1959, auf das Requisitionsrecht sowie besonders auf das Recht zum Belagerungszustand und zum état d'urgence zu; im bescheidenen Umfang ist hierzu auch die Rechtsprechung des Conseil d'Etat zu den circonstances exceptionnelles zu zählen, die zum Beispiel neben dem Belagerungsrecht selbständig besteht ⁵⁾. ⁶⁾ Wenn Rechtsinstitute mit sich überschneidenden Bestimmungen geschaffen worden sind, so können dafür zwei Gründe angeführt werden. Einmal entstanden Staatsnotrechte ohne Rücksicht auf die schon bestehenden aus dem Wunsch, mit ihrer Hilfe in der Vergangenheit ein-

1) Vgl. Nizard, S. 20 f. unter Hinweis auf Barthélemy.

2) Vgl. zur Entwicklung Zieburg, Der Staatsnotstand, S. 171 f.

3) Vgl. Ballreich, S. 39.

4) Vgl. allgemein Zieburg, Der Staatsnotstand, S. 165 und 174.

5) Vgl. Ballreich, S. 44 f.

6) Vgl. Waline, Dr.adm., S. 653; Rivero, S. 79; vgl. auch Mosler, S. 4 f.; Zieburg, Der Staatsnotstand, S. 176. Ballreich faßt den Belagerungszustand und den état d'urgence etwas zu pauschal zusammen (S. 39). Wegen der Unterschiede vgl. Leroy, S. 77.

getretenen Ereignissen oder bestimmten befürchteten politischen Entwicklungen in Zukunft besser zu begegnen ¹⁾; erlebte Vorkommnisse wurden in abstrakte Tatbestände umgewandelt, wobei offenbar die Vorstellung im Spiel war, künftige Notstandssituationen würden mit den früheren übereinstimmen und mit den jeweils bereits vorhandenen Mitteln erfolgreich bekämpft werden können; die Vergangenheit erwuchs zu einer ständigen Einrichtung des öffentlichen Rechtes. Zum anderen geschah es, daß der Gesetzgeber neue Regelungen fand, wenn die mangelhafte Wirksamkeit der schon vorliegenden Rechte zur Beseitigung einer Notlage offenbar wurde, ohne jedoch die bisherigen aufzuheben ²⁾.

B. Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen

Die materiellen Anwendungsvoraussetzungen betreffen grundsätzlich die äußere ³⁾ und die innere ⁴⁾ Sicherheit des Staates.

Um den äußeren Staatsnotstand zu kennzeichnen, verwendet das Belagerungsrecht um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert in dem Gesetz von 1791 und in der Zusatzakte von 1815 Begriffe wie den Angriff feindlicher Truppen, die Einschließung und das Eindringen einer fremden Macht. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts kommen im Gesetz von 1849 der Krieg mit einem anderen Land und die Gefahr für die äußere Sicherheit hinzu. Das Requisitionsgesetz von 1877 nennt die Mobilmachung und die Zusammenziehung von Truppen. Diese Formulierungen kehren zum Teil in den Regelungen des 20. Jahrhunderts wieder, etwa im Requisitionsgesetz von 1938 und in der Rechtsprechung des Conseil d'Etat zu den circonstances exceptionnelles. Hinzu treten in Artikel 16 der Verfassung von 1958 und in der Ordonnanz von 1959 zur Landesverteidigung

1) Vgl. das Gesetz zum Belagerungszustand von 1849 (oben S. 72); das Gesetz vom 15. Febr. 1872 -Loi Tréveneuc- (oben S. 130); das Requisitionsgesetz von 1938 (oben S. 94); Art. 16 der Verfassung von 1958 (oben S. 12).

2) Vgl. z.B. die Situation während des Algerienkonfliktes in der Mitte der fünfziger Jahre (oben S. 110 f.). Vgl. auch P. Schneider, Rechtsstaat, S. 15.

3) Vgl. Folz, S. 16 ff.

4) Vgl. Folz, S. 52 ff.

Begriffe wie Bedrohung der Integrität des Staatsgebietes und Aggressionen oder Bedrohungen, welche Allianzen und internationale Verträge betreffen. Das Requisitionsrecht aus dem Jahr 1938 erwähnt schließlich die Perioden äußerer Spannung und internationale, den Frieden gefährdende Streitigkeiten.

Im Bereich des inneren Staatsnotstandes sprechen Artikel 92 der Verfassung von 1799 sowie das Recht zum Belagerungszustand in Gestalt des Gesetzes vom 10. Fructidor, des Dekretes von 1811, der Zusatzakte von 1815 und des Gesetzes von 1849 folgende Erscheinungsformen an: (bewaffneter) Aufstand ¹⁾, Einsatz offener Gewalt, Überfall, nicht genehmigte Zusammenrottungen in einem durch Belagerung eingeschlossenen Bereich und innere Unruhen, welche die Sicherheit des Staates bedrohen. Die Verfassungsakte Nr. 2 von 1940 und das den état d'urgence regelnde Gesetz von 1955 denken auch an schwere innere Krisen. Hierher gehören ferner die unzulässige Auflösung der Nationalversammlung und die unzulässige Verhinderung ihres Zusammentrittes im Sinne des Gesetzes von 1872 (Loi Tréveneuc), der Streik im öffentlichen Dienst ²⁾, der politische Streik und der Generalstreik im Rahmen der Rechtsprechung des Conseil d'Etat zu den circonstances exceptionnelles. In dieser Rechtsprechung und in dem Gesetz von 1955, das sich mit dem état d'urgence befaßt, sind auch Katastrophenfälle mit ihren verschiedenen Auswirkungen angesprochen ³⁾. ⁴⁾

In der Verfassungsakte Nr. 2 von 1940, in Artikel 16 der Verfassung von 1958 sowie in den zum Belagerungszustand ergangenen Gesetzen vom 10. Fructidor und von 1849 sowie in dem dazu ebenfalls erlassenen Dekret von 1811 werden der äußere und innere Staatsnotstand ausdrücklich in einer Klausel zusammen behandelt.

1) Vgl. Folz, S. 52 f.

2) Vgl. Folz, S. 94 ff; ders. zu Arbeitskonflikten S. 144.

3) Vgl. Folz, S. 114 f. und S. 120 f.

4) Im Übrigen vgl. Folz, S. 76 f., S. 85 f. und S. 99 ff.

Wenn auch schon früher bei der tatbestandsmäßigen Beschreibung der Erscheinungsformen des Staatsnotstandes gezwungenermaßen zum Teil vage Begriffe verwendet wurden ¹⁾, so bleibt festzuhalten, daß neuere Ausgestaltungen verstärkt Kriterien enthalten, die eindeutig weder dem äußeren noch dem inneren Staatsnotstand zugeordnet werden können. Dazu zählt besonders Artikel 16 der Verfassung von 1958 mit seinen Merkmalen der Bedrohung der Institutionen der Republik oder der Unabhängigkeit der Nation und der Unterbrechung des regelmäßigen Funktionierens der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten. Auch das die militärische Requisition regelnde Gesetz von 1935 ist zu erwähnen, welches sich bei der Festlegung der Anwendungsvoraussetzungen der einfachen Wendung bedient: wenn die Umstände es erfordern.

C. Die Entscheidung über die Anwendung

Nicht immer ist eine ausdrückliche Entscheidung über die Anwendung eines Staatsnotrechtes vorgesehen.

Vereinzelte entscheiden über den Beginn der Anwendung alleine faktische Gegebenheiten. Dazu zählen nach den früher zum Belagerungszustand ergangenen Gesetzen von 1791 und vom 10. Fructidor der Angriff feindlicher Truppen, die Einschließung oder Aufstände im Inneren des Landes. Das Gesetz von 1872 (Loi Tréveneuc) nennt hier die Tatsache der unzulässigen Auflösung der Nationalversammlung und ihre Hinderung am Zusammentreten. Schließlich eröffnet die Erklärung der allgemeinen Mobilmachung automatisch die Rückgriffsmöglichkeit auf ziviles Requisitionsrecht.

Überwiegend kommt es jedoch auf eine ausdrückliche Entscheidung der Legislative oder Exekutive an, wobei diese Befugnis der Gewalt zugewilligt wird, die in dem jeweiligen Staatsgefüge insgesamt ein gewisses rechtliches oder politisches Übergewicht besitzt ²⁾. So wird das Parlament in der II. und III. Republik in den jeweiligen Gesetzen,

1) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 594.

2) Vgl. Friedrich, S. 392; Fols, S. 18.

die sich mit dem Belagerungszustand befassen, zuständig, die mit diesem verbundenen Rechtsfolgen auszulösen¹⁾. Dies gilt in der IV. Republik zunächst auch für das zum état d'urgence ergangene Gesetz vom 3. April 1955 a.F. Anders stellt sich die Situation unter der Herrschaft Napoleons I., zur Zeit des Vichy-Regimes und in der V. Republik dar. Das Dekret von 1811 überläßt es dem Kaiser, den Belagerungszustand zu verhängen. Nach der Verfassungsakte Nr. 2 von 1940 entscheidet allein der Staatschef über die Anwendung des Rechtes zum Belagerungszustand und zur besonderen Gesetzgebungsbefugnis. In der V. Republik ist es Sache des Präsidenten der Republik, ob Artikel 16 der Verfassung Anwendung findet. Rechtsinstitute mit stark militärischem Charakter überlassen das Entscheidungsrecht im allgemeinen der Exekutive. So ist in der Verfassung von 1958 im Bereich des Kriegsrechtes zunächst der Präsident der Republik für die Abgabe der Kriegserklärung zuständig²⁾. Die Ordonnanz von 1959 überträgt die allgemeine Leitung der Verteidigung einem Verteidigungsausschuß, der sich aus dem Präsidenten der Republik und mehreren Regierungsmitgliedern zusammensetzt. Über den Rückgriff auf Requisitionsrecht entscheidet der Ministerrat, der ebenso nach dem Gesetz vom 3. April 1955 n.F. den état d'urgence erklärt.³⁾ Auf der Grundlage des Gesetzes von 1849 darf der Militärkommandant unter gewissen Umständen entscheiden, ob ein militärischer Belagerungszustand vorliegt und ob damit die entsprechenden Sonderbefugnisse zu handhaben sind.⁴⁾

Nur selten wird in diesem Zusammenhang die Frage der Stellvertretung beantwortet. Artikel 92 der Verfassung von 1799 gestattet der Regierung, die Herrschaft der Verfassung provisorisch an Stelle der gesetzgebenden Körperschaft aufzuheben, falls dieses Organ nicht tagen sollte. Eine gleiche Regelung kennt Artikel 66 der den Belagerungszustand betreffenden Zusatzakte von 1815. Nach den Gesetzen von 1849 und 1878 ist es Aufgabe des Präsidenten der Republik, bei gleichlau-

1) Vgl. zur Bedeutung des Parlamentes Boldt, S. 416.

2) Vgl. Poln. S. 17.

3) Vgl. Ziehl, a, Der Staatennotstand, S. 177.

4) Vgl. Poln. S. 18.

tender Stellungnahme des Ministerrates den Belagerungszustand zu erklären, wenn die Nationalversammlung wegen Vertagung nicht handeln kann. Im Bereich der Landesverteidigung sieht die Ordonnanz von 1959 innerhalb der Exekutive ein weitreichendes System von Hilfszuständigkeiten vor.

Artikel 16 der Verfassung von 1958 enthält ein förmliches Feststellungsverfahren.

D. Die Rechtsfolgen

Für beinahe alle Ausgestaltungen des Staatsnotrechtes sind als Rechtsfolgen Zuständigkeitsveränderungen kennzeichnend ¹⁾.

Im Vordergrund stehen naturgemäß die vielfältig ausgeprägten Kompetenz zuweisungen zugunsten der Exekutive ²⁾. Nach Artikel 92 der Verfassung von 1799 kann vorübergehend die Herrschaft der Verfassung aufgehoben werden, was für die Exekutive eine umfassende Zuständigkeitserweiterung bedeutet. Artikel 16 der Verfassung von 1958 gestattet dem Staatsoberhaupt, die gesamte Staatsgewalt an sich zu ziehen, wobei er wegen Art und Umfang der Maßnahmen im wesentlichen keinen Beschränkungen unterliegt. Nicht ganz so weit geht die Verfassungsakte Nr. 2 von 1940, die dem Staatsoberhaupt Gesetzgebungsbefugnisse zuweist. Andere Regelungen sehen auf bestimmten Sachgebieten umfangreiche Zuständigkeitsübertragungen vor. Im Bereich des Kriegesrechtes überläßt die Ordonnanz von 1959 der Exekutive allgemein die Aufgabe, notwendige Verteidigungsmaßnahmen zu ergreifen. Ähnliches gilt für die Requisitionsleistungen gemäß der Ordonnanz von 1959. In beiden Fällen treten Sonderbefugnisse schon vor Eintritt des Staatsnotstandes in Kraft. Das Gesetz von 1872 (Loi Tréveneuc) verlangt, daß ein besonders gewähltes Organ Ordnungsbefugnisse und überdies die allgemeine Verwaltung des Landes übernimmt. Die Rechtsprechung des Conseil d'Etat zu den circonstances exceptionnelles billigt den Verwaltungsbehörden erweiterte Befugnisse zu. Im

1) Vgl. Friedrich, S. 387. Die Regelungen zum Streik im öffentlichen Dienst und zum politischen Streik bilden die Ausnahme.

2) Vgl. Camus, S. 220; Friedrich, S. 396; Scheuer, S. 6 f.

Fälle eines Belagerungszustandes gehen nach den Gesetzen von 1791 und 1849 polizeiliche Ordnungsgewalten der Zivilbehörden auf Militärstellen über ¹⁾. Schließlich erhält die Exekutive auf Grund des zum Belagerungszustand ergangenen Gesetzes von 1849 und des den état d'urgence betreffenden Gesetzes von 1955 Sonderzuständigkeiten auf dem Gebiet des Ordnungsrechtes, die weitreichende Folgen für den Einzelnen haben können.

Die zum Belagerungszustand und zum état d'urgence erlassenen Bestimmungen weisen insofern Ähnlichkeiten auf, als nach den Gesetzen von 1791 und 1849 beziehungsweise von 1955 Militärgerichte an die Stelle ordentlicher Strafgerichte treten dürfen ²⁾. Ein im Zusammenhang mit dem Belagerungszustand ergangenes Gesetz von 1916 und das sich mit dem état d'urgence befassende Gesetz von 1955 lassen eine Hilfskompetenz der ordentlichen Gerichte bestehen.

Zu den typischen Folgen der genannten Zuständigkeitsveränderungen gehört, daß mit ihrer Hilfe Maßnahmen zulässig werden, die die Individualrechte beeinträchtigen oder aufheben ³⁾. Ausdrücklich betroffen sind etwa die Freiheit der Person (verlängerter Polizeigewahrsam im état d'urgence nach dem Gesetz von 1963 im Verfahren vor der Cour de sûreté de l'Etat), die Freizügigkeit im übrigen (Entfernung von Personen im Belagerungszustand gemäß dem Gesetz von 1849, Verbot des Personenverkehrs und Anweisung eines Aufenthaltsortes, Bildung von Schutz- und Sicherheitszonen für Personen und Aufenthaltsverbot beim Vorliegen des état d'urgence auf Grund des Gesetzes von 1955) und die Presse- und Versammlungsfreiheit, wobei für den Belagerungszustand auf das Gesetz von 1849 und für den einfachen und verschärften état d'urgence auf das Gesetz von 1955 zu verweisen ist. Im Belagerungszustand und im verschärften état d'urgence sind gemäß den Gesetzen von 1849 und 1955 Haussuchungen gestattet. Das Eigentumsrecht darf in Mitleiden-

1) Umgekehrt in den Gesetzen vor der jakobinischen Herrschaft (vgl. Ziebura, Der Staatsnotstand, S. 171). Vgl. Folz, S. 20 f.

2) Vgl. Ziebura, Der Staatsnotstand, S. 172; Folz, S. 22 f.

3) Vgl. Raïciu, S. 225; de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 513 f.; Friedrich, S. 392; auch Nizard, S. 29 f. und Folz, S. 22.

schaft gezogen werden: Die Übertragung von Eigentum ist einmal Gegenstand der zivilen Requisition nach dem Gesetz von 1938 und zum anderen zulässig, wenn die Voraussetzungen des den état d'urgence betreffenden Gesetzes von 1955 erfüllt sind. Die Ordonnans von 1955 sieht im Rahmen des Requisitionsrechtes eine vorbereitende Beschlagnahme vor. Das Requisitionsrecht kennt im Gesetz von 1938 Beschränkungen auch bei Vermögensverfügungen. Dasselbe Gesetz erlaubt, die freie Wahl des Arbeitsplatzes zu beeinträchtigen. Nur die das Requisitionsrecht regelnden Gesetze haben ausdrücklich die Frage einer Entschädigung behandelt.

Die Rechtsfolgen der verschiedenen Staatsnotrechte stellen sich nicht nur in Form von veränderten Zuständigkeiten dar. So ist etwa die Stellung des Parlamentes berührt, wenn nach dem Gesetz von 1955 im état d'urgence die Unterbrechung von Teil- oder Ergänzungswahlen und in Artikel 16 der Verfassung von 1958 der automatische Zusammentritt des Parlamentes sowie das zugunsten der Nationalversammlung wirkende Auflösungsverbot angeordnet werden. Im Falle eines Streikes im öffentlichen Dienst und eines politischen Streikes gelten bestimmte Verbotsstatbestände und Verhaltensmaßregeln. Falls festgelegte Requisitionsmaßregeln nicht befolgt werden, kommen spezielle Strafbestimmungen zum Zuge.

E. Die nachträgliche Kontrolle

I. Die Dauer der Anwendung

Das Problem der nachträglichen Kontrolle der Dauer der Anwendung eines Staatsnotrechtes hat in den verschiedenen Regelungen keine einheitliche Lösung gefunden. Mehrere Wege sind beschritten worden.¹⁾

Keine Überprüfungsmöglichkeit sehen die Verfassungsakte Nr. 2 von 1940 und der Artikel 16 der Verfassung von 1958 vor, obwohl beide Male die Anwendung der mit diesen Rechtsinstituten verbundenen Befugnisse überaus folgenschwer sein kann. Bei Artikel 16 der Verfassung von 1958 ist die kaum praktische Möglichkeit zu erwähnen, den

1) Vgl. Friedrich, S. 397.

Präsidenten der Republik wegen "haute trahision" gemäß Artikel 68 der Verfassung von 1958 anzuklagen. Eine gewisse parlamentarische Überprüfung kennt das Kriegsrecht und zwar insofern, als die Kriegserklärung nach Artikel 35 der Verfassung von 1958 der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften bedarf. Ähnliches gilt, wenn der Ministerrat die Anwendung des Rechtes des Belagerungszustandes und des état d'urgence bestimmt und dieses das Parlament nach Ablauf einer Frist von zwölf Tagen auf Grund des Artikels 36 der Verfassung von 1958 beziehungsweise des den état d'urgence betreffenden Gesetzes von 1955 n.F. billigen muß. Ausgestaltungen dieser Art kennt der Artikel 92 der Verfassung von 1799 und das zum Belagerungszustand ergangene Gesetz von 1849. Andere Regelungen zum Belagerungszustand von 1849 und das Gesetz von 1872 (Loi Tréveneuc) wollen Kontrollwirkungen dadurch erzielen, daß die Dauer der Anwendung an das Vorliegen bestimmter tatsächlicher Voraussetzungen gebunden ist.

In keinem Fall ist eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit vorgesehen.

II. Die Einzelmaßnahmen

Bei den Einzelmaßnahmen gibt es einen nachträglichen Rechtsschutz unterschiedlichen Umfanges.

Tragen bei Artikel 16 der Verfassung von 1958 die Einzelmaßnahmen des Präsidenten der Republik Gesetzescharakter, so ist es dem Parlament lediglich nach Ablauf der allgemeinen Anwendungsdauer dieser Verfassungsbestimmung gestattet, solche Entscheidungen abzuändern oder aufzuheben. Ein gewisses kontrollierendes Moment ist in dem sich mit dem état d'urgence befassenden Gesetz von 1955 enthalten, wonach Einzelmaßnahmen ihre Wirksamkeit grundsätzlich automatisch mit Beendigung der gesamten Anwendung des état d'urgence verlieren. Der einzelne Bürger vermag sich gegen hoheitliche Entscheidungen zu wehren. Erheblichen Rechtsschutz bietet die Rechtsprechung des Conseil d'Etat zu den circonstances exceptionnelles, nachdem zu ihrem Wesen die gerichtliche Kontrolle der Einzelmaßnahmen der Verwaltungsbehörden gehört. Im übrigen unterliegen Maßnahmen, die sich auf ein Rechtsinstitut des Staats-

notstandes stützen und unmittelbar die Rechtsposition des Einzelnen berühren, einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung nach den allgemeinen Regeln, die für alle hoheitlichen Eingriffe gelten. Dies kommt besonders in Betracht für Artikel 16 der Verfassung von 1958, für das Requisitionsrecht sowie für die Rechte zum Belagerungszustand vor und nach 1849 und zum état d'urgence ¹⁾. Daneben trifft das im Zusammenhang mit dem état d'urgence erlassene Gesetz von 1955 gewisse bescheidene Rechtsschutzvorkehrungen durch ein vorgerichtliches Prüfungsverfahren bei der Anweisung des Aufenthaltsortes und bei dem Aufenthaltsverbot.

Dritter Teil

=====

Die Auffassungen der französischen Rechtswissenschaft

A. Einleitung

Die französische Rechtswissenschaft widmet sich im Zusammenhang mit dem Staatsnotrecht ganz überwiegend der Darstellung und Erläuterung der Rechtsinstitute, wie sie im Laufe der wechselvollen Geschichte Frankreichs in vielfältiger Weise in Verfassungen, Gesetzen, Ordonnanzen und in der ständigen Rechtsprechung des Conseil d'Etat hervorgebracht worden sind. Insoweit wird auf die Angaben im ersten Teil dieser Arbeit verwiesen. Im übrigen befassen sich theoretische Untersuchungen im wesentlichen nur mit den Problemen des ungeschriebenen Staatsnotrechtes und der zweckmäßigen positivrechtlichen Ausgestaltung des Staatsnotrechtes. Hierbei galt lange Zeit der erstgenannten Frage das größere Interesse. Theoretische Möglichkeiten einer Ausprägung des Staatsnotrechtes wurden aus allgemeinerer Sicht 1965 und 1966 durch Camus beziehungsweise Leroy geprüft ²⁾. Auf die Themen "Ungeschriebenes Staatsnotrecht" und "Ausgestaltung des Staatsnotrechtes" wird nachstehend eingegangen, wobei die Arbeit von Camus

1) Vgl. Zieburg, Der Staatsnotstand, S. 178, der im übrigen auf die teilweise begrenzte praktische Wirksamkeit dieses Rechtsschutzes hinweist.

2) Camus: L'état de nécessité en démocratie; Leroy: L'organisation constitutionnelle et les crises.

gesondert dargestellt werden muß, weil die Verfasserin ihre Überlegungen auf eine spezielle Fragestellung gründet. Zuvor erscheint noch ein Hinweis notwendig, der den Gebrauch der Ausdrücke "état de nécessité" und "circonstances exceptionnelles" betrifft.

Das Schrifttum verwendet bei der Beschreibung der den Staatsnotstand betreffenden Rechtsinstitute und bei theoretischen Erörterungen unterschiedlich die Begriffe "état de nécessité" und "circonstances exceptionnelles". Zum Teil ist eine klare Trennung nicht erkennbar. So werden bei Artikel 16 der Verfassung von 1958 Beziehungen zum "état de nécessité" ¹⁾ und zur Lehre von den "circonstances exceptionnelles" ²⁾ hergestellt. Morange ordnet Artikel 16 der Verfassung von 1958 einmal dem "état de nécessité" zu ³⁾; ein anderes Mal sieht er diese Verfassungsbestimmung als eine Bestätigung der Theorie von den "circonstances exceptionnelles" an ⁴⁾. Abgesehen davon vollzieht aber die Rechtswissenschaft - und auch die Rechtsprechung - überwiegend zwischen der Theorie des "état de nécessité" und der von den "circonstances exceptionnelles" eine Abgrenzung in folgender Weise: Die zu dem "état de nécessité" entwickelten Gesichtspunkte gelten für das Verfassungsrecht im weitesten Sinn, während die mit den "circonstances exceptionnelles" verbundenen Erwägungen im Verwaltungsrecht auf die Tätigkeit von Verwaltungsbehörden abzielen ⁵⁾. Die mit dem Staatsnotstand zu-

1) Vgl. Duverger, Inst., pol., 7. Aufl., S. 524; Lamarque, L'art. 16, S. 560 mit Zitaten; dagegen Gicquel, S. 145.

2) Vgl. Burdeau, Dr. const., 8. Aufl., S. 483; Camus, S. 188.

3) "... article 16, qui consacre, pour la première fois, en toute clarté, la réception de l'état de nécessité, par une constitution française ..." (im Vorwort zu Camus, S. 7).

4) "... L'article 16 apparait comme la simple consécration constitutionnelle de la théorie des circonstances exceptionnelles..." (Le contrôle, S. 113).

5) Vgl. Nizard, Les circ. exc., S. 268; Duverger, La cinq. Rép., 4. Aufl., S. 55 f.; de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 221, Tz. 408.

sammenhängenden Verfassungsbestimmungen, wie Artikel 92 der Verfassung von 1799, Artikel 14 der Charte von 1814, die Verfassungsakte Nr. 2 von 1940 und Artikel 16 der geltenden Verfassung, hat die Lehre größtenteils als einen Niederschlag des Gedankens vom "état de nécessité" gekennzeichnet ¹⁾. Demgegenüber ist die zum Bereich der öffentlichen Verwaltung gehörende Gesetzgebung zum Belagerungszustand und zum état d'urgence sowie die oben erläuterte Rechtsprechung des Conseil d'Etat durch die Mehrzahl der Autoren der Theorie von den "circonstances exceptionnelles" zugeordnet worden ²⁾. Dieser Unterscheidung wird nachstehend Rechnung getragen.

B. Das Problem des ungeschriebenen Staatsnotrechtes

I. Der état de nécessité

1. Allgemeines

Die theoretische Kernfrage gilt der Überlegung, ob und gegebenenfalls auf welche Art und Weise ein Vorgehen von Verfassungsorganen in Krisenzeiten, das gegen positives Recht verstößt, zu rechtfertigen sei ³⁾. Das Problem läßt sich einengen: Inwieweit darf eine Regierung in außergewöhnlichen Situationen außerhalb der ihr durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Grenzen Maßnahmen treffen, die die normalerweise dafür zuständigen anderen Verfassungsorgane nicht vornehmen können?

1) Vgl. Camus, S. 34 f.; Lamarque, L'art. 16, S. 560 und 598; Drago, S. 695.

2) Vgl. Vedel, Dr. adm., S. 215; Drago, S. 695 f.

3) Bei Raïciu heißt es: Die "théorie du droit de nécessité" habe zum Ziel "de donner une excuse d'apparence juridique au détenteur du pouvoir étatique, dans les cas où les règles du droit positif deviendraient incompatibles avec l'exercice du pouvoir" (S. 212). Lamarque spricht von einer "théorie de la nécessité qui se propose d'expliquer et de justifier, au point de vue juridique ou politique, les infractions formelles à la Constitution commises en temps de crises ou en temps de guerre, par les organes législatifs ou exécutifs" (L'art. 16, S. 560).

Im Frankreich des 19. Jahrhunderts haben sich die meisten Autoren nicht mit dem Thema eines ungeschriebenen Staatsnotrechtes beschäftigt ¹⁾. Dies hängt sicherlich damit zusammen, daß zu jener Zeit die Existenz eines solchen Staatsnotrechtes ohne weitere Diskussion geleugnet wurde, wobei der im 19. Jahrhundert stark ausgeprägte Glaube an die Vorherrschaft der legalen Ordnung und ungünstige historische Erfahrungen eine Rolle spielten ²⁾. Theoretische Erörterungen erscheinen im wesentlichen erst seit dem ersten Weltkrieg ³⁾. Es schließen sich einzelne Untersuchungen in den dreißiger Jahren und in der Gegenwart an ⁴⁾. Im Übrigen beschäftigen sich mit dieser Frage viele moderne Verfassungsrechtslehren garnicht oder nur am Rande ⁵⁾.

Soweit ersichtlich lassen alle Auffassungen zu, die Regierung könne in Fällen ungewöhnlicher Not und Dringlichkeit gezwungen sein, besondere Vorkehrungen auch außerhalb ihrer Zuständigkeit zu treffen ⁶⁾. Diese Möglichkeit des Handelns dürfe aber nicht ausschließlich der Exekutive überlassen bleiben; eine gerichtliche oder parlamentarische Kontrolle sei erforderlich. Der Gegensatz der Meinungen ist vornehmlich darin begründet, wie ein solches Vorgehen der Regierung zu rechtfertigen und wie es zu qualifizieren sei. Nach der einen These wird die Not zu einer Quelle des Rechtes, nach der anderen bleiben die Maßnahmen der Regierung in allen Fällen rechtswidrig; die Rechtswidrigkeit kann wegen der tatsächlichen Umstände aber für entschuldbar erklärt werden.

1) Lamarque weist z.B. auf Aucoc, Ducrocq und Batbie hin (L'art. 16, S. 562).

2) Vgl. Zieburg, Der Staatsnotstand, S. 165 f.

3) Vgl. Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I, 1920; Hauriou, Précis de droit constitutionnel, 1923; Barthélemy-Duez, Traité élémentaire de droit constitutionnel, 1926; Esmein-Nézaré, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, t. II, 1928.

4) Vgl. z.B. Radiciu, Légalité et nécessité, 1933; Duguit, Traité de droit constitutionnel, 1938; Lamarque, La théorie de la nécessité et l'article 16 a.a.O.

5) Vgl. z.B. Duverger, Lafférière und Vedel bzw. Burdeau, Dr. const., 8. Aufl., S. 483.

6) Vgl. z.B. Anselme: "... il n'est pas de gouvernement qui, dans une question de vie ou de mort pour la nation, ferait passer des scrupules juridiques avant les nécessités de l'existence nationale" (zit. bei Folz, S. 228). Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 562.

2. Die Rechtfertigung von Notstandsmaßnahmen

a) Die Theorie von der rechtlichen Begründung

Zu den bedeutendsten Vertretern der Auffassung, die Exekutive könne sich auf eine Rechtsbasis - "droit de nécessité" - stützen, wenn sie sich in einem Staatsnotstand über die normale Rechtsordnung hinwegsetze, gehören Duguit und Hauriou. Duguit argumentiert ohne nähere Begründung, die spontane, zum Schutz des Staates unumgängliche Zusammenfassung von Staatsgewalten beruhe unmittelbar auf einer Rechtsgrundlage, weil sie mit der "solidarité social" übereinstimme ¹⁾. Hauriou versucht, den Begriff des droit de nécessité zu präzisieren. Er rückt das Rechtsinstitut der Notwehr in den Vordergrund. Dieses Prinzip erhalte in Krisenzeiten Vorrang und statte die Regierung verstärkt zu Lasten der Legislative mit Befugnissen aus; die normale Rechtsordnung verschwinde nicht, sondern werde nur teilweise suspendiert; Maßnahmen, die die Exekutive im Hinblick auf einen Notstand treffe, schufen auf der Grundlage des Prinzips der legitimen Verteidigung provisorisches und bedingtes Recht, welches nur während der Dauer der außerordentlichen Verhältnisse gültig sei. Hauriou stellt

1) Im Übrigen schreibt Duguit: "... il est bien difficile de dire que jamais, quelles que soient les circonstances, le Gouvernement ne pourra porter des décrets réglementaires sur des matières législatives. Il faut incontestablement lui reconnaître ce pouvoir dans certaines circonstances ..." (S. 752). "... dans certaines circonstances exceptionnelles le Gouvernement peut, sous la pression de la nécessité, édicter régulièrement des règlements d'ordre législatif, des règlements même suspendant, modifiant ou abrogeant une loi formelle existante ..." (S. 753). Vgl. auch Folz, S. 217.

Bei Rousseau heißt es: "... L'inflexibilité des lois, qui les empêche de se plier aux événements, peut en certaines cas, les rendre pernicieuses et causer par elles la perte de l'Etat dans sa crise. L'ordre et la lenteur des formes demandent un espace de temps que les circonstances refusent quelquefois. Il peut se présenter mille cas auxquels le législateur n'a point pourvu et ... on ne peut tout prévoir. Il ne faut donc pas vouloir affermir les institutions politiques jusqu'à s'ôter le pouvoir d'en suspendre l'effet ..." (a.a.O., Buch IV, Kapitel VI "De la dictature", S. 401).

fest, es sei für den Staat vorrangiger zu überleben, wobei er sich der Exekutive bediene, als unterzugehen, um dem höheren Recht des ordentlichen Gesetzgebers treu zu bleiben ¹⁾.

b) Die Theorie von der politischen Begründung

Der Überwiegende Teil der Rechtslehren lehnt - stark unter dem Gesichtspunkt einer umfassenden Legalität - ein zugunsten der Exekutive bestehendes Recht ab, im Krisenfall ohne entsprechende Verfassungs- oder Gesetzesnormen an Stelle des Parlamentes Maßnahmen treffen zu dürfen. Zu den Vertretern dieses Standpunktes sind Carré de Malberg ²⁾, Eamein-Néizard ³⁾ und Barthélemy-Duez ⁴⁾ zu zählen.

-
- 1) Bei Hauriou heißt es für den Kriegsfall: "... dans ... quelles conditions des modifications aux règles ordinaires du droit peuvent-elles être justifiées par les nécessités de l'état de guerre? ... nous devons adopter la même solution tirée de l'idée de la légitime défense ... L'état de guerre ne fait qu'ouvrir pour l'Etat une possibilité d'invoquer le droit de légitime défense en des matières où cette possibilité n'existe pas dans l'état de paix ..." (Dr. const., S. 502). Wegen Einzelheiten vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 563 f.
 - 2) "... dans le système moderne de l'Etat de droit il ne peut se concevoir comme moyens de droit pour la défense des intérêts étatiques que ceux qui sont mis à la disposition des autorités constituées par la Constitution ou par les lois ... Droit et nécessité sont deux termes qui s'excluent en ce sens que la nécessité, si elle suffit à justifier en fait le recours à des moyens improvisés, ne suffit pas à leur conférer la correction et la valeur des moyens légaux ..." (S. 620).
 - 3) "... les actes accomplis par un agent public en dehors de sa compétence constitutionnelle ou légale sont nuls comme entachés d'illégalité; ... Ce n'est pas à dire qu'à un moment donné un gouvernement ne soit contraint, par le souci de ses devoirs, de sortir de ses attributions, de prendre en fait une mesure indispensable au salut de l'Etat, dont il imposera l'exécution par la force publique, mais il n'en commettra pas moins une illégalité, un crime dont il répondra devant la juridiction compétente, à moins qu'il se soit mis à l'abri des conséquences civiles et pénales de son acte par un bill of indemnity ..." (S. 90).
 - 4) "... Il faut partir de cette idée que l'acte accompli en vertu de la théorie de la nécessité, reste un acte illégal ou inconstitutionnel ..." (S. 239).

Es wird davon ausgegangen, daß es kein über der Verfassung stehendes Staatsnotrecht gebe. Not könne niemals Gesetze schaffen. Carré de Malberg erblickt in der Regierung allein ein einfaches Ausführungsorgan, das streng dem Willen des Gesetzgebers unterworfen ist; ein Handeln contra legem sei nicht zu billigen ¹⁾. Barthélemy-Duez fügen hinzu, selbst in Krisenzeiten sei die Herrschaft des Gesetzes das maßgebende Prinzip; es könne höchstens einmal zu einer momentanen Überlegenheit tatsächlicher Ereignisse gegenüber der Verfassung kommen ²⁾. Trotz dieser Haltung wird eingeräumt, daß unter wirklich außergewöhnlichen Umständen diese strikte Legalität politischen Erfordernissen weichen müsse. In solchen Situationen sei die Regierung sogar in gewisser Weise verpflichtet, rechtswidrig zu handeln. Dabei übernehme sie eine strafrechtliche Verantwortung, von der sie das Parlament ausdrücklich durch eine "bill d'indemnité" befreien kann, falls das Vorgehen entschuldbar gewesen sein sollte. ³⁾

3. Die Rückgriffsbedingungen

Vornehmlich Duguit hat sich bemüht, Bedingungen für einen Rückgriff auf ungeschriebenes Staatsnotrecht näher zu umreißen. Er verlangt einen "echten" Notstand, den er in zweifacher Weise charakterisiert:

- a) Es müsse sich um einen Krieg mit einem anderen Land, um einen bewaffneten Aufstand oder um einen Generalstreik der Beamten handeln.
- b) Entweder müsse es dem Parlament tatsächlich unmöglich sein, sich zu versammeln, oder es müsse ein solcher Dringlichkeitsfall vorliegen, daß nicht der Ablauf der Frist abgewartet werden kann, die benötigt wird, um das nicht versammelte Parlament zusammentreten zu lassen. Nach Duguit müssen ferner die getroffenen Maßnahmen der Regierung von der wirklichen Absicht getragen sein - ausdrücklich oder stillschweigend -, die Angelegenheit dem Parlament zur Ratifizierung vorlegen zu wollen, sobald dieses wieder zusammenkommen kann. Das

1) a.a.O., S. 683, Fußnote 33.

2) a.a.O., S. 240.

3) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 567 f.

letztgenannte Kriterium ist nach den Worten von Duguit unverzichtbar, weil es allein als Beweis dafür gelten könne, daß die Regierung sich nicht Eingriffe in die Zuständigkeit der Legislative auschulden kommen lassen wolle, sondern sich bemühe, nur unumgängliche Vorkehrungen zu treffen. Gerechtfertigt seien solche Zuständigkeitsüberschreitungen, die dem Schutz der Verfassungsordnung dienten und mit dem Ziel begangen worden seien, die normale Verfassungslage wiederherzustellen. Hinsichtlich der Art der Maßnahmen denkt Duguit besonders an Reglementierungen, welche zum Gesetzgebungsbereich gehören.¹⁾ Abgesehen von diesen Erläuterungen finden sich nur wenige Definitionen zum état de nécessité. So zählt Drago dazu außerordentliche Situationen, die die Regierung zwingen, ohne Einwilligung des Parlamentes Eilmaßnahmen zu treffen²⁾.

4. Die Kontrollmöglichkeiten

Die Vertreter der oben beschriebenen Rechtstheorie legen beinahe einmütig Bedacht darauf, daß der Rückgriff auf ungeschriebenes Staatsnotrecht der nachträglichen Kontrolle durch die parlamentarischen Versammlungen oder gegebenenfalls durch die Gerichte unterliegt. Auf diese dem Parlament zufallende Aufgabe verweisen besonders Hauriou³⁾ und Duguit⁴⁾. Eine eventuelle Ratifizierung durch die Legislative wirkt nicht ex tunc, sondern ex nunc⁵⁾.

Im Zusammenhang mit dem Nachprüfungsproblem treten die Unterschiede zu der erörterten politischen Betrachtungsweise deutlich hervor. Aus der Sicht dieser Theorie kann - wie schon angedeutet - der der illegalen Maßnahme anhaftende Mangel nicht geheilt werden. Nach Carré de Malberg ist die Exekutive in der Lage, das Parlament um die Verabschiedung

1) a.a.O., S. 752 ff.

2) "... L'état de nécessité se définit, dans notre régime constitutionnel, comme une situation exceptionnelle intérieure ou extérieure qui exige que le gouvernement prenne des mesures rapides sans avoir à passer par le Parlement ..." (a.a.O., S.695).

3) Dr. const., S. 473, Fußnote 4.

4) a.a.O., S. 753.

5) Vgl. Duguit a.a.O.

eines Gesetzes zu bitten, das zwar nicht das Vorgehen genehmigen könne ¹⁾ - insofern liege keine Ratifizierung vor -, aber den Inhalt der illegalen Entscheidung, von dieser losgelöst und eigenständig, in Gesetzesform kleiden dürfe. Unter Umständen ließe sich dabei eine Rückwirkung durch die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in das Gesetz erzielen ²⁾, ³⁾

II. Die circonstances exceptionnelles

1. Einleitung

Das Problem des ungeschriebenen Staatsnotrechtes ist nicht nur im Verfassungsbereich bedeutsam, sondern gewinnt auch dann Aktualität, wenn sich Verwaltungsbehörden einem Staatsnotstand gegenübersehen und ihnen für das weitere Vorgehen keine Bestimmungen als Richtschnur an die Hand gegeben sind. An anderer Stelle ist die Rechtsprechung des Conseil d'Etat zu den circonstances exceptionnelles geschildert worden, die den Fall eines Handelns extra legem - wenn auch mehr am Rande - mitumfaßt ⁴⁾. Soweit ersichtlich, beschränkt sich die Lehre im wesentlichen auf eine Wiedergabe und eine Erläuterung der Erkenntnisse des Conseil d'Etat ⁵⁾. Darüberhinaus wurden zum Thema "Circonstances exceptionnelles und Gesetzeslücke" kleinere eigene Untersuchungen erst in jüngerer Zeit angestellt. ⁶⁾

Nachstehend sind die Frage der Rechtfertigung einer behördlichen Tätigkeit in einer Staatsnotstandslage ohne positivrechtliche Grundlage und das Problem der Anforderungen an ein ungeschriebenes Staatsnotrecht zu erörtern.

-
- 1) "... Aucune loi ne peut donner de valeur à un acte qui est nul en soi ..." (zit. bei Lamarque, L'art. 16, S. 569).
 - 2) "... La loi ne valide pas le décret lui-même ... La rétroactivité porte exclusivement sur les dispositions mêmes qui sont érigées par la loi rectificatrice en prescriptions légales ..." (zit. bei Lamarque, L'art. 16, S. 569).
 - 3) Vgl. dazu die Angaben bei Lamarque, L'art. 16, S. 568 f.
 - 4) Vgl. de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 220, Tz. 406.
 - 5) Vgl. z.B. de Laubadère, Dr. adm., Bd. I, S. 220 ff.; Mathiot a.a.O.; Waline, Notes a.a.O. Vgl. auch oben S. 131 Fußnote 2.
 - 6) Vgl. Hinweise bei Waline, Notes, S. 710; ferner bei Vedel, Dr. adm., S. 214.

2. Die Rechtfertigung von Notstandsmaßnahmen

Das Schrifttum geht ganz überwiegend davon aus, daß sich Verwaltungsbehörden angesichts eines Staatsnotstandes im Falle einer Gesetzeslücke auf die Theorie von den *circonstances exceptionnelles* als Rechtsgrundlage stützen dürfen. Zumeist wird dies unterstellt, vereinzelt ausdrücklich dargelegt. Die Rechtfertigung für das Handeln der Verwaltungsstellen wird in der Verpflichtung gesehen, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und für das Funktionieren der öffentlichen Einrichtungen sorgen zu müssen ¹⁾. Duguit und Hauriou sehen zwar Gefahren einer Ausuferung ²⁾, berücksichtigen aber nicht ausreichend das vorhandene Regulativ der richterlichen Kontrolle ³⁾.

3. Die Rückgriffsbedingungen

Die Voraussetzungen, unter denen Verwaltungsbehörden außerhalb gesetzlicher Bestimmungen im Sinn der Theorie von den *circonstances exceptionnelles* tätig werden dürfen, sind nicht in den Einzelheiten festgelegt. Zwar zählt Nizard zu den *circonstances exceptionnelles* die Fälle der Dringlichkeit und der höheren Gewalt ⁴⁾; Ordent fordert, die Umstände müßten, bezogen auf den Ort und die Zeit, offensichtlich außergewöhnlich sein ⁵⁾. Überwiegend findet sich jedoch die Meinung, daß der Begriff der *circonstances exceptionnelles* aus der Natur der Sache heraus ungenau sei und sich einer exakten Definition entziehe ⁶⁾. Die Intensität

1) Vgl. Mathiot, S. 413; andeutungsweise Nizard, S. 80.

2) Im Hinblick auf den Kriegsfall fragt Hauriou: "N'est-il pas à redouter que la doctrine de l'état de guerre, comme une colossale éponge, ne serve à laver toutes les illégalités... et à diluer toutes les responsabilités?" (zit. bei Mathiot, S. 425).

3) Vgl. Mathiot, S. 426.

4) Les *circ. exc.*, S. 78 f.

5) Zit. bei Chardeau, S. 30.

6) Vgl. Mathiot, S. 418 mit Hinweisen; Waline, Notes, S. 714.

des Eingriffes und die Dauer der getroffenen Maßnahme müßten dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Außerdem dürfe kein Zweifel wegen der unbedingten Notwendigkeit des behördlichen Vorgehens bestehen. ¹⁾

4. Die Kontrollmöglichkeiten

Großes Gewicht wird auf das Erfordernis einer gerichtlichen Kontrolle gelegt. Den Verwaltungsbehörden dürfe nicht unter dem Vorwand, die tatsächlichen Umstände seien außergewöhnlich, eine Blankovollmacht gewährt werden; vielmehr verlange die Ausdehnung von Verwaltungsbefugnissen eine detaillierte Prüfung durch den Richter ²⁾. Die richterliche Aufgabe besteht darin zu ermitteln, welche Regelung der Gesetzgeber getroffen hätte, wenn der konkrete Sachverhalt bekannt gewesen wäre. Dabei müßten Grundsätze der Gerechtigkeit, Billigkeit, Angemessenheit, des öffentlichen Interesses usw. berücksichtigt werden. ³⁾

C. Vorschläge für eine mögliche Ausgestaltung des Staatsnotrechtes

I. Das Schrifttum im allgemeinen

Die folgende Darstellung kann sich nur auf wenige Äußerungen des französischen Schrifttums stützen. Da ins einzelne gehende Überlegungen nicht angestellt werden, lassen sich nachstehend nur Tendenzen aufzeigen, wie nach Auffassung einiger Autoren das Staatsnotrecht auszubilden sei. Die Erörterungen sind auf ein parlamentarisches Regierungssystem abgestellt.

1. Die Anwendungsvoraussetzungen

In der Literatur wird davor gewarnt, nähere tatsächliche Kriterien zur Bezeichnung eines Staatsnotstandes festzulegen, die gegeben sein müßten, wenn die jeweiligen Ausnahmerechte in Anspruch genommen werden sollen. Notstandssituationen seien nicht mehr vorhersehbar und könnten daher

1) Vgl. Chardeau a.a.O.

2) Vgl. Chardeau, S. 31; Mathiot, S. 414.

3) Vgl. Waline, Notes, S. 714; Mathiot, S. 417 und 428; Nizard, Les circ. exc., S. 80.

auch nicht kodifiziert werden. Wollte man das Ziel erreichen, alle Hypothesen eines Staatsnotstandes zu erfassen, so ließen sich nur ganz allgemeine Formeln aufnehmen.¹⁾ Zur Beschreibung heute denkbare Krisensituationen seien die früher einschlägigen Begriffe wie Krieg, bewaffneter Aufstand usw. nicht mehr ausreichend. Neue Tatbestände seien hinzugetreten, die zu einem Staatsnotstand führen könnten, wie Finanz- und Wirtschaftskrisen. Außerdem mache es die Komplexität der verschiedenen Ursachen und Erscheinungsformen schwierig, zwischen normalen und außergewöhnlichen Situationen zu unterscheiden.²⁾ Einschränkungen, den Rückgriff auf ein Staatsnotrecht nur für den Fall zuzulassen, daß das Parlament nicht tagt, werden ebenfalls als fragwürdig hingestellt³⁾.

2. Die Rechtsfolgen: Zuständigkeitserweiterungen

a) Der Träger der Sonderbefugnisse

Im Schrifttum bestehen keine Zweifel, daß beim Vorliegen eines Staatsnotstandes vermehrte Staatsgewalt in den Händen der Exekutive vereinigt werden muß, während Parlament und Gerichte entsprechend auf normalerweise ihnen überlassene Zuständigkeiten zu verzichten hätten, soweit dies für ein wirkungsvolles Vorgehen der Regierung notwendig ist⁴⁾. Einen gewissen Schutz vor Mißbrauch biete die Regelung, nicht der Exekutive, sondern grundsätzlich dem Parlament die Entscheidung zu überlassen, ob ein staatsnotrechtliches Instrument angewendet werden dürfe⁵⁾.

b) Der Umfang der Sonderbefugnisse

Die Fixierung des Staatsnotrechtes gilt nur dann als sinnvoll, wenn der Regierung ausreichende Mittel zur Bekämpfung der Notlage zur Verfügung gestellt werden. Dies sei ausschließlich dann der Fall - insofern gelten die oben im Abschnitt 1 angestellten Erörterungen ebenfalls hier -, wenn die Befugnisse im wesentlichen unbegrenzt bleiben, da nicht

1) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 594; Leroy, S. 42.

2) Vgl. Leroy, S. 14 ff.

3) Vgl. Leroy, S. 43.

4) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 595; Leroy, S. 28 und 31.

5) Vgl. Lamarque, L'art. 16, S. 595.

nur die mögliche Krisenlage unvorhersehbar sei, sondern sich auch die Art der wirkungsvollsten Maßnahme und die Intensität des Eingriffes nicht von vornherein bestimmen ließen. Alle Bereiche staatlichen Lebens könnten betroffen sein. Grenzen seien etwa in der Weise zu ziehen, daß bestimmte Vorschriften, z.B. Verfassungsgrundsätze, nicht geändert werden dürfen. Ferner seien zeitliche Beschränkungen denkbar. ¹⁾

3. Die Kontrollmöglichkeiten

Dem Problem der Kontrolle wird große Aufmerksamkeit geschenkt. Zu unterscheiden ist auch hier die Überprüfung des allgemeinen Rückgriffes auf ein Rechtsinstitut des Staatsnotrechtes von derjenigen, die den Einzelmaßnahmen gilt. Für beide Fälle wird festgestellt, daß allgemein im Staatsnotstand das sonst seine Wirkungen entfaltende System der "checks and balances" in den Hintergrund treten müßte. Gesetzgebende und rechtsprechende Gewalt dürften in dieser Situation die Vorkehrungen der Exekutive nicht umfassend kontrollieren ²⁾. Dennoch gäbe angesichts eines denkbaren Mißbrauches bei der Anwendung von Sonderbefugnissen in einem parlamentarischen Verfassungssystem auf die Dauer gesehen eine durch die Legislative ausgeübte Überprüfung die entscheidende Garantie ³⁾. Stütze sich die Regierung bei ihrem Vorgehen auf eine Ermächtigungsformel in der Verfassung mit wahrscheinlich ungenau festgelegten Tatbestandsmerkmalen, erhalte die Überprüfungsmöglichkeit besondere Bedeutung. Eine gerichtliche Zuständigkeit einzufügen, wird von Leroy mit der Begründung abgelehnt, die Einschaltung eines Gerichtes könne nur eine scheinbare Kontrolle erzielen ⁴⁾. Vielmehr sei es Sache des Parlamentes, hier Aufgaben wahrzunehmen. Dies gelte auch dann, wenn sich die Exekutive bei dem Rückgriff auf Ausnahmebefugnissen auf eine gesetzliche Grundlage berufe ⁵⁾.

1) Vgl. Leroy, S. 44 f.

2) Vgl. Leroy, S. 159.

3) Vgl. besonders Lamarque, L'art. 16, S. 595.

4) a.a.O., S. 124.

5) Vgl. Leroy, S. 115 und 129.

Bei Einzelmaßnahmen wird das Prinzip vertreten, das Parlament sollte die Regierung in Krisenzeiten genau so kontrollieren wie unter gewöhnlichen Umständen. Gründe der Zweckmäßigkeit sprächen jedoch dafür, das Schergewicht auf eine nachträgliche Überprüfung zu legen. Diese Aufgabe des Parlamentes stelle besondere Anforderungen an sein politisches Verantwortungsbewußtsein.¹⁾ Es wird in diesem Zusammenhang auf die geschichtliche Erfahrung hingewiesen, daß die gesetzgebenden Versammlungen hier ihre Funktionen häufig nicht oder unzureichend erfüllt haben²⁾. Diese Bemerkung erhält besonderes Gewicht, weil nach Auffassung von Leroy die Regierung leicht einen Weg finden könnte, sich der Pflicht zu entziehen, getroffene Notstandsmaßnahmen dem Parlament zur Billigung vorzulegen; dagegen könnten unter Umständen entsprechende Sanktionen helfen³⁾.

II. "Etat de nécessité" und Demokratie bei Camus

1. Einleitung

Camus verläßt mit ihrer bereits erwähnten Studie "L'état de nécessité en démocratie"⁴⁾ die begrifflichen Grundlagen der bisher zum Thema Staatsnotstand vorgelegten Untersuchungen, so daß eine gesonderte Erörterung notwendig ist, wenn auch in einzelnen Konsequenzen Parallelen zu den Äußerungen des übrigen Schrifttums vorhanden sind. Die Besonderheit dieser Arbeit liegt in der das Buch durchziehenden Definition des Begriffes "état de nécessité". Die Verfasserin verwendet diesen Ausdruck nicht im herkömmlichen Sinne eines allgemeinen, rechtlich bedeutsamen tatsächlichen Zustandes, wobei die daran zu knüpfenden Rechtsfolgen zunächst offen bleiben. Vielmehr schränkt sie den sonst üblichen weiten Anwendungsbereich stark ein. Rechtsinstitute aus dem Zivil-, Straf- und Völkerrecht werden herangezogen und auf das Verfassungsrecht übertragen. Der "état de nécessité" - so Camus - meint dringliche und unvorhergesehene Umstände, die es zur Rettung des Staates unumgänglich machen, Staatsgewalten in den Händen eines Organes zu konzentrieren, das auch ausschließlich über die Anwendung

1) Vgl. Leroy, S. 105.

2) Vgl. Leroy, S. 113.

3) Vgl. Leroy, S. 102.

4) a.a.O.

von Sonderbefugnissen befindet ¹⁾. Diese außergewöhnliche begriffliche Abgrenzung überzeugt schon deshalb nicht, weil sie es nicht gestattet, wenigstens den überwiegenden Teil der Probleme des Staatsnotstandes in eine Erörterung einzubeziehen.

2. Die Rezeption des "état de nécessité" in einer Demokratie

Im Hinblick auf eine Demokratie stellt Camus zunächst fest, die demokratische Tradition habe sich früher gegenüber einer Aufnahme des "état de nécessité" abweisend verhalten ²⁾. Der Grund dafür läge einmal darin, daß das demokratische System nach Auffassung seiner Vertreter mit einem Rückgriff auf den "état de nécessité" unvereinbar erscheine ³⁾. Zum anderen sei in einem solchen Fall eine Gefahr für die Zukunft der Demokratie nicht zu leugnen, weil die Übernahme des "état de nécessité" aus den verschiedensten Gründen antidemokratische "Fermente" fördere ⁴⁾. Die Folge dieser versteckten Feindseligkeit sei für die Demokratie gewesen, die Krisengesetzgebung als Antithese zum "état de nécessité" zu schaffen, womit der Rückgriff auf den "état de nécessité" verhindert werden sollte; es handele sich dabei um Regeln, die die Ausübung staatlicher Gewalt in einem vorgefertigten rechtlichen Rahmen sicherstellten ⁵⁾. Auf konkrete Bedrohungen hätten die Demokratien mit Ermächtigungsgesetzen reagiert ⁶⁾. Die Verfasserin kommt dann zu folgendem Ergebnis: Je demokratischer ein Staat sei, desto häufiger müsse mit einer Anwendung des "état de nécessité" gerechnet werden; es könne beinahe von einer Unvermeidbarkeit gesprochen werden ⁷⁾. In einer weiteren Analyse werden die Faktoren aufgezeigt, die eine solche Unver-

1) a.a.O., S. 25.

2) a.a.O., S. 41 ff.

3) a.a.O., S. 44 ff.

4) a.a.O., S. 64 ff.

5) a.a.O., S. 82 ff. Zu dieser Krisengesetzgebung werden z.B. die Gesetze zum Belagerungszustand und zum état d'urgence sowie das Gesetz vom 11. Juli 1938 gerechnet (S. 83 f.).

6) a.a.O., S. 101 ff.

7) a.a.O., S. 117 ff.

meidbarkeit begünstigen sollen: Föderalismus ¹⁾, Vorherrschaft des Parlamentes ²⁾, starres Verfassungssystem ³⁾, Mehrparteiensystem ⁴⁾, die modernen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse ⁵⁾ usw. Diese Situation mache es unumgänglich, eine Rezeption des "état de nécessité" vorzunehmen ⁶⁾.

3. Die Bedingungen des "état de nécessité" in einer Demokratie

Im weiteren Teil der Arbeit entwickelt Camus ihre Vorstellungen, wie die Bedingungen einer Ausübung des "état de nécessité" in einer Demokratie auszusehen hätten.

a) Ausschließlich die jeweiligen faktischen Umstände bestimmten den Träger der Sonderbefugnisse; an einer solchen flexiblen Regelung sei festzuhalten. Dem demokratischen Ideal würde zwar ein Repräsentativorgan des Volkes entsprechen. Unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit sei aber wahrscheinlich die Exekutive vorzuziehen ⁷⁾. Die Voraussetzungen, unter denen auf Ausnahmerechte zurückgegriffen werden dürfe, seien weder starr noch detailliert zu bestimmen. Die Frage, ob die Anwendungsbedingungen gegeben seien, müsse derjenige beantworten, der die außergewöhnlichen Zuständigkeiten in Anspruch nimmt. Dies schließe nicht aus, daß allgemeine Orientierungshilfen, etwa im Sinne einer "Bedrohung des demokratischen Staates", gegeben würden. So könnte die Rückgriffsentscheidung und die spätere Beurteilung, ob ein sachgerechtes Vorgehen vorgelegen habe, erleichtert werden. Die Verfasserin lehnt auf der Grundlage ihrer Definition vom "état de nécessité" jede auch nur formal bindende Mitwirkung Dritter an dem Entschluß ab, sich der Notstandsrechte bedienen zu wollen ⁸⁾.

1) a.a.O., S. 121 f.

2) a.a.O., S. 127 f.

3) a.a.O., S. 130 f.

4) a.a.O., S. 135.

5) a.a.O., S. 143 ff.

6) a.a.O., S. 175 ff.

7) a.a.O., S. 211 ff.

8) a.a.O., S. 243 ff.

b) Art und Umfang der Sondermaßnahmen müssen nach Auffassung Canus' weitgehend dem Ermessen des jeweiligen Befugnissträgers überlassen bleiben, um den günstigsten Ausgleich zwischen den Forderungen der Demokratie und der Wirksamkeit des Eingriffes zu erreichen. Die Maßnahmen könnten dem Funktionsbereich der Exekutive oder der Zuständigkeit der Legislative zugehören. Die Aufhebung einzelner Verfassungsbestimmungen sei nicht auszuschließen ¹⁾. Die Vorkehrungen müßten immer das Ziel der Wiederherstellung der normalen demokratischen Staatsordnung verfolgen. Beispielsweise sei eine gänzliche oder teilweise Verfassungsrevision unzulässig. Zeitliche Begrenzungen müßten anerkannt werden. ²⁾

c) Als äußerst wichtiger Bestandteil der Einrichtung des "état de nécessité" wird eine Kontrollmöglichkeit angesehen, weil nur so das unerläßliche Gegengewicht gegenüber den außerordentlichen Freiheiten geschaffen werde. Gerichtliche Kontrollen seien nur dann bedeutsam, wenn die betreffende Maßnahme auch unter normalen Umständen durch den Richter nachgeprüft werde. Im Vordergrund habe das Parlament als Kontrollorgan zu fungieren, in einer weiteren Phase gegebenenfalls das Volk. ³⁾

Vierter Teil

=====

Die Bedeutung der geltenden Rechtsinstitute

A. Einleitung

Einrichtungen ausländischen Rechtes dürften einer sachgemäßen Beurteilung leichter zugänglich sein, wenn die rechtlichen und eventuell gesellschaftlichen Gesamtzusammenhänge erkennbar werden, in die diese Institutionen gestellt sind. Einmal kann so ein besseres Verständnis für diese Rechtsfiguren erzielt werden und zum anderen läßt sich die Frage leichter beantworten, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang ein Vergleich mit nichtfranzösischen Rechtssystemen gestattet ist.

1) a.a.O., S. 275 ff.

2) a.a.O., S. 303 ff.

3) a.a.O., S. 337 ff.

Es erscheint daher in diesem Abschnitt angezeigt, im Rahmen des geltenden französischen Rechtes einige Kriterien zu beleuchten, die für jede Beurteilung eines Staatsnotrechtes von großer Bedeutung sind. Gemeint sind die Grundzüge des gesamten heutigen Verfassungssystems, wobei Interesse die etwaige Verteilung der wichtigsten Befugnisse im Staat, die Gewährung von Individualrechten und sonstige rechtsstaatliche Erfordernisse verdienen; nur wenn das Gewaltenteilungsprinzip in die Verfassung Eingang gefunden hat, ist die Frage erheblich, wer über die Anwendung eines Staatsnotrechtes entscheiden soll, wer der Träger besonderer Zuständigkeiten wird und wem gegebenenfalls Kontrollmöglichkeiten einzuräumen sind; nur wenn der Bürger normalerweise mit Rechten gegenüber dem Staat ausgestattet ist, kann das Problem entstehen, inwieweit im Notstandsfall in diese Rechtsposition eingegriffen werden darf. Ein solcher Überblick wäre für französische Verhältnisse unvollständig, wenn er sich nur auf den Verfassungstext beschränkte ¹⁾; es erscheint unumgänglich, die Verfassungswirklichkeit in die Betrachtung einzubeziehen. Ferner werden Besonderheiten einzelner bestehender Staatsnotrechte gegenüber der Normallage des französischen Rechtssystems und das Problem der Durchsetzbarkeit von Notstandsmaßnahmen im Hinblick auf besondere Mentalitätsfaktoren und die im weiteren Sinn gesellschaftliche Wirklichkeit erörtert. Der dann folgende Abschnitt enthält eine Beurteilung, in welchem Umfang vorhandene Staatsnotrechte in der Gegenwart wirksam eingesetzt werden können. Schließlich gilt es, einzelne Rechtsinstitute des Staatsnotstandes an rechtsstaatlichen Prinzipien zu messen.

B. Die Rechtsinstitute und die Verfassung von 1958

I. Grundzüge der Verfassung von 1958

1. Allgemeines

Die nachstehende Ermittlung einiger Verfassungsprinzipien geht vom Wortlaut der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958 aus, beachtet das Ergebnis des Referendums vom 28. Oktober 1962 und berücksichtigt die Rechtswirklichkeit ²⁾, wie sie besonders durch die eigen-

1) Vgl. Gicquel, S. 41 f.

2) Vgl. dazu Einzelheiten bei Gicquel (insbesondere S. 233 ff.), der auch verschiedentlich auf einzelne Entwicklungsphasen hinweist: 1958 - 1962, 1962 - 1964, 1964 - ...

willigen Verfassungsinterpretationen von de Gaulle und durch entsprechende Handhabung in Richtung auf eine sich verstärkende Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten der Republik geprägt ist.

Eine Schilderung des französischen Staatstypus ausschließlich mit Hilfe des Verfassungswortlautes würde ein ungenaues Bild ergeben, weil in Frankreich zwischen Text und Realität eine besondere Diskrepanz besteht. Es ist eine spezifisch flexible Einstellung der Vertreter des Staates zum Buchstaben der Verfassung erkennbar. So wird es in der täglichen Regierungspraxis nicht für zwingend notwendig gehalten, starr am Verfassungstext festzuhalten ¹⁾. In diesem Zusammenhang muß an die häufig zitierten Bemerkungen von de Gaulle und Debré erinnert werden: " ... wir wissen ..., was Verfassungen wert sind. Wir haben davon seit 150 Jahren 17 gemacht, und die Natur der Dinge ist stärker als die von den Politikern geschaffenen Verfassungstexte ..." ²⁾ und "Selbstverständlich sind Texte eben nichts anderes als Texte ... Eine Verfassung kann nichts anderes tun, als politischen Menschen guten Willens ... Aussichten auf Erfolg zu geben" ³⁾. Verfassungen werden so zum notwendigen Rahmen für die Organisation staatlicher Gewalt zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einer bestimmten Situation. Den jeweils gewählten Regierungen und Staatspräsidenten ist ein gewisser Spielraum eingeräumt, das Verfassungssystem entsprechend den konkreten Bedürfnissen pragmatisch auszufüllen und zu prägen. Die Persönlichkeit in der Politik erhält bei der Handhabung der Verfassung erhebliches Gewicht. ⁴⁾

1) Vgl. Bemerkung von Duverger, zit. bei Gicquel, S. 40; Lottig, S. 14.

2) de Gaulle in seiner Pressekonferenz vom 5. Sept. 1960, abgedruckt in Le Monde vom 7. Sept. 1960. Wegen einer weiteren Äußerung vgl. Gicquel, S. 52.

3) Debré in seiner Rede vor dem C. E. am 27. Aug. 1958, abgedruckt bei Zieburg, Die V. Republik, S. 115. Vgl. auch die Bemerkung bei Gicquel, S. 4.

4) Vgl. Zürn, S. 296 f.; Lottig, S. 14; Gicquel, S. 27 f., 41 f. und 120. Diese psychologische Situation hilft vielleicht auch zu erklären, daß zwei von de Gaulle begangene offensichtliche Verfassungsverstöße ohne nachhaltige Reaktionen hingenommen worden sind (vgl. Näheres bei Gicquel, S. 40).

2. Die Gewaltenverteilung

Die Verfassung von 1958 ist im Sinne des Prinzips der Gewaltenteilung angelegt ¹⁾, wenn dies der Text auch nicht ausdrücklich sagt und eine konsequente Durchführung gemäß den klassischen Regeln fehlt ²⁾. Es gibt die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt ³⁾ und die Trennung zwischen Legislative und Exekutive ⁴⁾. Allerdings bereitet es Schwierigkeiten, mit herkömmlichen Begriffen das Verhältnis zwischen Legislative und Regierung sowie Präsidenten der Republik klar zu bestimmen.

Aus dem Verfassungstext von 1958 sind folgende Regelungen zu entnehmen: Das Parlament beschließt die Gesetze ⁵⁾. Die Regierung ist vor dem Parlament verantwortlich ⁶⁾. Die Nationalversammlung ist berechtigt, der Regierung durch einen Tadelantrag das Mißtrauen auszusprechen ⁷⁾. Ferner kann sie den Premierminister zwingen, dem Präsidenten

1) Vgl. für viele Gicquel, S. 241.

2) Vgl. Macridis-Brown, S. 179.

3) Vgl. Art. 64 Abs. 1 und 4 der Verfassung.

4) Vgl. z.B. Auriou, S. 666; Duverger, La cinq. Rép., 4. Aufl., S. 14. Im übrigen heißt es schon in dem Gesetz vom 3. Juni 1958, das zur Ausarbeitung der Verfassung ermächtigte: "Le gouvernement de la République établit un projet ... mettant en oeuvre les principes ci-après: ... 2) Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le gouvernement et le Parlement assument, chacun pour sa part et sous sa responsabilité, la plénitude de leurs attributions; ..." (abgedruckt in Etudes Juridiques Nr. 19, Constitution de la Cinquième République, S. 11). Im übrigen setzt die Schiedsrichterfunktion des Präsidenten der Republik gemäß Art. 5 der Verfassung, der auch auf Legislative und Exekutive anzuwenden ist, eine Trennung dieser Gewalten voraus.

5) Vgl. Art. 34 der Verfassung.

6) Vgl. Art. 20 der Verfassung.

7) Vgl. Art. 49 Abs. 2 der Verfassung.

der Republik den Rücktritt der Regierung anzubieten ¹⁾. Demgegenüber bestimmt und leitet die über die Verwaltung verfügende Regierung die Politik der Nation ²⁾. Der Premierminister kann vor der Nationalversammlung die Vertrauensfrage stellen ³⁾. Der Staatspräsident darf unter bestimmten Voraussetzungen die Auflösung der Nationalversammlung verfügen ⁴⁾. Machtabgrenzend wirkt im übrigen die Regelung, wonach der Präsident der Republik und die Regierungsglieder auf Veranlassung des Parlamentes wegen bestimmter strafbarer Handlungen, die in Ausübung des Amtes begangen worden sind, vor Gericht gestellt werden können ⁵⁾.

Eine solche Verteilung der Zuständigkeiten ließe den Schluß zu, es handele sich in Frankreich um ein parlamentarisches System ⁶⁾. Diese Beurteilung des Verhältnisses zwischen gesetzgebender und ausführender Gewalt erscheint aber voreilig. Es ist nicht zu leugnen, daß das Schwergewicht der Befugnisse auf Seiten der Exekutive liegt ⁷⁾. Die schwache Stellung des Parlamentes äußert sich etwa in Artikel 37 der Verfassung, der gegenüber Artikel 34 der Verfassung die Legislativrechte des Parlamentes zugunsten der Regierung in beträchtlichem Umfang einschränkt ⁸⁾. In diesem Zusammenhang sind auch die Inkompatibilität zwischen Ministeramt und parlamentarischem Mandat ⁹⁾ sowie das vornehmlich der Regierung zustehende Recht zu nennen, Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen ¹⁰⁾. ¹¹⁾ Die Beziehungen zwischen Parlament und Exekutive änderten sich weitreichend durch die Revision der Verfassung vom 6. November 1962, die das Verfahren

1) Vgl. Art. 50 der Verfassung.

2) Vgl. Art. 20 der Verfassung.

3) Vgl. Art. 49 Abs. 1 der Verfassung.

4) Vgl. Art. 12 der Verfassung.

5) Vgl. Art. 68 der Verfassung.

6) So im Ergebnis Goguel-Grosser, S. 204; Gangl, S. 19; Duverger, La cinq. Rép., 4. Aufl., S. 14, der aber bestimmte Modifizierungen berücksichtigt wissen will (z.B.: "un régime parlementaire de type 'orléaniste'"), S. 14 f.

7) Vgl. Gicquel, S. 19 und 183; Zürn, S. 260 f.

8) Zum Verhältnis dieser beiden Verfassungsartikel zueinander vgl. Waline, Les rapports, S. 699 ff. und de Laubadère, Les rôles, S. 25, r.Sp.

9) Vgl. Art. 23 der Verfassung.

10) Vgl. Art. 61 Abs. 2 der Verfassung.

11) Vgl. Duverger, La cinq. Rép., 4. Aufl., S. 15.

für die Wahl des Präsidenten der Republik - ein Teil der Exekutive - betraf. An die Stelle einer Wahl durch ein besonders für diesen Zweck zu bildendes Gremium trat die unmittelbare Wahl durch das Volk. Diese Umgestaltung erhält deshalb großes Gewicht, weil der vom Parlament unabhängige Präsident der Republik nunmehr als eine vom Volk gewählte Institution dieselben Legitimitätsansprüche geltend machen kann wie die Nationalversammlung. ¹⁾ Schon diese Feststellungen lassen die Frage aufkommen, ob die französische Verfassungsordnung nicht treffender durch den Begriff des Präsidialsystems charakterisiert wird. Dafür sprechen verschiedene Momente.

Durch den Verfassungstext von 1958 erhält die Präsidentschaft der V. Republik Befugnisse in ansehnlicher Konzentration ²⁾. Zunächst bestimmt Artikel 5 der Verfassung den Präsidenten der Republik zum Wächter über die Einhaltung der Verfassung, zum Schiedsrichter über das ordnungsgemäße Funktionieren der öffentlichen Gewalten sowie zum Garanten der nationalen Unabhängigkeit ³⁾. Nur gegenüber dem Volk verantwortlich kann sich die gesamte politische Entscheidungsgewalt mit Hilfe der gegenzeichnungsfreien Akte auf den Präsidenten verlagern. Ihm ist die Möglichkeit eingeräumt, alleiniger und aktiver Inhaber der Exekutivgewalt zu werden ⁴⁾. Die Einrichtung des Volksentscheides gestattet unter Ausschaltung aller anderen Staatsorgane einen unmittelbaren Dialog mit dem Volk ⁵⁾.

Diese Konzeption vom Präsidentenamt hat de Gaulle durch seine Staatspraxis noch vertieft und ausgeweitet ⁶⁾. Dies gilt nicht nur im Verhältnis zum Parlament, sondern ebenfalls für seine Beziehungen zur

1) Vgl. Duverger, La cinq. Rép., 4. Aufl., S. 16 f., 24 und 39; Gicquel, S. 26 und 46.

2) Vgl. Duverger a.a.O., S. 23 f. und 86 ff.; Zürn, S. 50 ff.; Volkert, S. 164 f.

3) Vgl. Einzelheiten oben S. 14 ff. Zur Tätigkeit als "arbitre" vgl. Gicquel, S. 69.

4) Vgl. z.B. die faktisch sehr bedeutsame konstante Beteiligung des Staatspräsidenten an den Regierungsgeschäften durch den von der Verfassung vorgeschriebenen Vorsitz im Ministerrat.

5) Debré: das Präsidentenamt als Schlußstein der Verfassung bezeichnet (vgl. Gicquel, S. 20).

6) Vgl. Duverger, La cinq. Rép., 4. Aufl., S. 18 f.; Gicquel, S. 50.

Regierung ¹⁾. Auch in diesem Zusammenhang ist die bereits erwähnte Verfassungsreform von 1962 von großer Bedeutung, weil sie dem Staatsoberhaupt eine umfassende Autorität über die Regierung verschafft ²⁾. Die Entwicklung fand in der Pressekonferenz des Präsidenten der Republik vom 31. Januar 1964 ihren vorläufigen Abschluß ³⁾. Danach ist der Staatspräsident alleiniger Repräsentant der Nation und alleiniger Inhaber aller staatlichen Autorität ⁴⁾.

Faßt man die Betrachtungen über die Stellung des Präsidenten der Republik zusammen, so wird die Formulierung verständlich, es handele sich um einen republikanischen Monarchen ⁵⁾.

Angesichts dieses Tatbestandes ist davon auszugehen, daß im jetzigen Verfassungsleben Frankreichs verschiedene Elemente eines Präsidialsystems vorhanden sind ⁶⁾. "Präsidentiell" im herkömmlichen Sinne ist das System aber deshalb nicht, weil das französische Parlament wegen der weitgehenden Einflußnahme durch die Regierung und wegen

-
- 1) Vgl. z.B. Gicquel, S. 184 und 239, der auch die am Sitz des Staatspräsidenten gebildete "Superexekutive" erwähnt, die die herkömmliche Exekutivhierarchie verdrängen kann (S. 357). Vgl. auch Fabre, S. 327 und 331; Ehrmann, S. 378 und 380 f.; Goguel-Grosser, S. 207.
 - 2) Vgl. Einzelheiten bei Duverger, *La cinp. Rép.*, 4. Aufl., S. 39, 41 und 88 ff.
 - 3) Der Wortlaut ist abgedruckt in *Rev. dr. publ.*, 1964, S. 133 ff.; dort findet sich auch eine Kommentierung von G. Berlia (S. 127 ff.). Nach A. Hauriou hat de Gaulle mit dieser Interpretation eine neue Verfassung geschaffen (S. 675).
 - 4) Vgl. Gicquel (S. 273), der auch über die in der Bevölkerung bestehende ablehnende Haltung berichtet (S. 274 f.).
 - 5) Vgl. Gicquel, S. 69 und 242; Zürn, S. 98 f. und 265; Ehrmann, S. 380 f. Zum "guide de la France" vgl. Gicquel, S. 49 und 106. Zur geschichtlichen Bedeutung dieser "Monarchie" vgl. F. Bondy, *Frankreichs Verfassung*, schweizerische Wochenzeitschrift "Die Weltwoche" vom 14. März 1969, S. 1.
 - 6) Vgl. Gicquel, S. 241; Zürn, S. 263.

der möglichen Auflösung, die der unkontrollierten Zuständigkeit des Präsidenten der Republik unterliegt, keine Unabhängigkeit genießt und somit eine für eine Präsidialverfassung unabdingbare Voraussetzung fehlt, nämlich daß Exekutive und Legislative in Bestand und Funktion gegenseitig völlig getrennt sind ¹⁾. Da die französische Verfassungsordnung zwar Merkmale eines parlamentarischen und eines präsidialen Systems enthält - im einen Fall weniger als im anderen -, dieses vorhandene Staatsgefüge keinem der beiden Modelle in befriedigender Weise zugewiesen werden kann, muß die Auffassung vieler Autoren als sachgemäß gelten, das französische Regime stelle im wesentlichen eine Mischform aus parlamentarischen und präsidialen Elementen dar ²⁾, wobei der teilweise existierende monarchistische Charakter nicht vergessen werden darf ³⁾.

3. Das demokratische Prinzip

Das französische Staatswesen beruht auf dem demokratischen Prinzip. Dies kommt im Text der Verfassung von 1958 und in ihrem praktischen Vollzug zum Ausdruck.

Die Verfassungsbestimmungen, vornehmlich in dem Abschnitt über die Souveränität, weisen mehrfach darauf hin, daß die V. Republik eine Demokratie darstellt. Abgesehen von der grundsätzlichen Charakterisierung der Republik in diesem Sinne in Artikel 2 der Verfassung ⁴⁾ findet sich dort der Ausspruch: Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk ⁵⁾. Die Verfassung hält an dem mit einer Demokratie eng verbundenen Recht auf Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz fest ⁶⁾. Der staatliche Willensbildungsprozeß, verstanden als eine laufende Auseinandersetzung sowie ein ständig zu erzielender Ausgleich zwischen den verschiedenen Willensrichtungen und Interessen, unter-

1) Vgl. Taÿ, S. 8 ff.; Zürn, S. 262; im Ergebnis auch Gicquel, S. 358 f.

2) Vgl. z.B. Duverger, *La cinq. Rép.*, 4. Aufl., S. 19 (mit Literaturangaben über die V. Republik) und 24; Gicquel, S. 19f., 48; Fabre, S. 342 f.; Taÿ, S. 254 f. Vgl. zur Natur des Staatssystems auch Georgel, S. 115 ff. (S. 126 f.) und Kovar - Bloch, S. 251.

3) Vgl. Zürn, S. 265 und 267 f. Ehrmann weist auf das Vorhandensein eines "pouvoir personnel" hin (S. 392).

4) "La France est une République ... démocratique" (vgl. Abs. 1 Satz 1). Vgl. auch Duverger in der schweizerischen Wochenzeitung "Die Weltwoche" vom 3. März 1967 sowie Loewenstein, S. 96.

5) Vgl. Art. 2 Abs. 5 der Verfassung.

6) Vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung.

liegt bestimmten Verfahren. Die bei dem Volk liegende Souveränität wird durch die Vertreter des Volkes und durch das Referendum ¹⁾ ausgeübt ²⁾. Wahlen können direkt oder indirekt unter den in der Verfassung vorgesehenen Bedingungen stattfinden; sie sind immer allgemein, gleich und geheim ³⁾. Bei den Wahlentscheidungen wirken Parteien und politische Gruppen mit ⁴⁾. Die Mehrheit der Wähler entscheidet ⁵⁾. de Gaulle hat sich an diesen Grundsatz nicht nur anlässlich der Parlamentswahlen 1962 und 1967, sondern auch bei den Präsidentenwahlen 1965 gehalten ⁶⁾.

Die demokratische Verfahrensweise hat im Laufe der Amtszeit von de Gaulle insofern eine bestimmte Gewichtsverlagerung erfahren, als das vorgesehene repräsentative Element zugunsten einer "démocratie semi-directe" zurückgedrängt worden ist ⁷⁾. Im Zuge einer weiteren Schwächung der Bedeutung des Parlamentes brachte der Präsident der Republik diese Entwicklung mit Hilfe der Veranstaltung von Referenden und des Rechtes in Gang, die Nationalversammlung auflösen zu dürfen ⁸⁾. Die verschiedentlich vollzogenen Volksentscheide schufen in den Augen des Staatsoberhauptes zwischen ihm und dem Volk einen "Dialog" der aber wohl mehr einem Monolog ähnelte. Rundfunk und Fernsehen waren hierbei wichtige Instrumente. ⁹⁾

1) Anwendungsfälle in Art. 11 und 89 der Verfassung.

2) Vgl. Art. 3 Abs. 1 der Verfassung.

3) Vgl. Art. 3 Abs. 3 der Verfassung.

4) Vgl. Art. 4 der Verfassung.

5) Vgl. Chatelain, S. 16.

6) Vgl. Duverger, *La cinq. Rép.*, 4. Aufl., S. 285.

7) Vgl. Gicquel, S. 20 und 184; Gangl, S. 19.

8) Vgl. Gicquel, S. 20. Wegen Einzelheiten vgl. Avril, S. 222.

9) Vgl. Gicquel, S. 46 und 357; Duverger, *La cinq. Rép.*, 4. Aufl., S. 19.

4. Die Existenz von Individualrechten

Die Staatsordnung Frankreichs bekennt sich zu den Freiheitsrechten. Die Verfassung von 1958 verkündet in ihrer Präambel die Verbundenheit ("attachement") des französischen Volkes mit den Menschenrechten, so wie sie in der Erklärung von 1789 niedergelegt und in der Präambel der Verfassung von 1946 bestätigt und ergänzt wurden. "Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit" bilden einen Wahlspruch der Republik ¹⁾. In der Rechtsprechung des Conseil d'Etat und ganz überwiegend in der Rechtslehre wird die unmittelbare verfassungsrechtliche Geltung der Freiheitsrechte unter der Herrschaft der V. Republik bejaht ²⁾. Den Bürger schützt zwar kein besonderes Organ vor staatlichen Eingriffen in die Freiheitsrechte ³⁾. Eine unabhängige rechtsprechende Gewalt ⁴⁾ bietet aber im erheblichen Umfang Sicherung. So kann sich der individuelle Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Verwaltungsbehörden auf verschiedene Weise verwirklichen ⁵⁾. Bei einer strafrechtlichen Inanspruchnahme wegen angeblicher Verletzung einer Verordnung darf vor Gericht die Einwendung der Ungesetzlichkeit ("exception d'illégalité") erhoben werden ⁶⁾. Weitreichende Bedeutung besitzt die Anfechtungsklage ("recours pour excès de pouvoir"), mit deren Hilfe sich die Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte durch den Conseil d'Etat erzielen läßt ⁷⁾. Gerichte können die staatliche Verwaltung zum Ersatz des Schadens verurteilen, den der Einzelne durch

1) Art. 2 Abs. 4 der Verfassung. Vgl. auch Art. 34 der Verfassung, 1. Alternative.

2) Vgl. Tiedemann, S. 370 f. Wegen Art und Umfang der Freiheitsrechte vgl. die detaillierte Darstellung bei Burdeau, libertés, S. 79 ff. und bei Colliard, libertés, S. 435 ff.; Fabre, S. 327 f.

3) So liegen insbesondere die Aufgaben des Verfassungsrates auf anderen Gebieten. Seine Kompetenzen werden in den Art. 58 - 61 der Verfassung umschrieben. Vgl. auch oben S. 22 f.

4) Vgl. Art. 64 Abs. 1 und 4 der Verfassung.

5) Die Verwaltungsgerihtsbarkeit in Frankreich haben ausführlich J.-M. Auby und R. Drago dargestellt: *Traité de contentieux administratif*, t. 1-3, Paris 1962.

6) Vgl. Burdeau, libertés, S. 58.

7) Vgl. Burdeau a.a.O., S. 59.

fehlerhaftes Vorgehen der öffentlichen Gewalt erlitten hat ¹⁾. In Artikel 66 der Verfassung wird folgende Vorkehrung getroffen: "Niemand darf willkürlich in Haft gehalten werden. Die Gerichtsbarkeit als Hüterin der persönlichen Freiheit sichert die Achtung dieses Grundsatzes ...".

Angesichts dieser Rechtslage betont die Literatur wohl zu Recht den liberalen Charakter des Systems in Frankreich ²⁾. Allerdings sind gewisse autoritäre Merkmale im Ansatz nicht zu verkennen ³⁾.

5. Zusammenfassung

Es bleibt zu registrieren, daß die V. Republik den Grundsatz der Gewaltenteilung verwirklicht, wenn auch im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive das Schwergewicht der Befugnisse eindeutig bei dem Präsidenten der Republik liegt. Das System trägt durch den Regierungsstil von de Gaulle gewisse Züge einer Diktatur. Eine allgemeine Beurteilung in diesem Sinne scheidet aber schon deshalb aus, weil freie Wahlen möglich sind sowie oppositionelle Parteien und Presseorgane tätig sein können. ⁴⁾ Das demokratische Prinzip findet Anwendung. Dem Einzelnen sind Individualrechte eingeräumt. Werden diese, im wesentlichen den französischen Staat von Heute prägenden Kriterien zusammengefaßt und durch weitere Verfassungsbestimmungen mit machtbegrenzenden Funktionen ergänzt ⁵⁾, so erscheint die Feststellung gestattet, daß die dortige Verfassungsordnung wenigstens in den Grundzügen die Voraussetzungen des Begriffes des "freiheitlich - demokratischen Rechtsstaates" ⁶⁾ erfüllt. Allerdings findet eine solche Kennzeichnung

1) Vgl. Burdeau a.a.O.

2) Vgl. Duverger, La cinq. Rép., 4. Aufl., S. 19; im Ergebnis ebenfalls Goguel-Grosser, S. 208.

3) Vgl. Gicquel, S. 19.

4) Vgl. Goguel-Grosser, S. 208; auch Duverger, La cinq. Rép., 4. Aufl., S. 19.

5) Z.B. werden die Tatbestandsmerkmale von Verbrechen und Vergehen, das Strafmaß und Strafverfahren durch Gesetz geregelt (Art. 34 der Verfassung); in der Rechtsprechung ist das Verbot der Rückwirkung von Verwaltungsakten anerkannt (vgl. Waline, Les rapports, S. 699 ff.) usw.

6) Vgl. zu dieser Formel BVerfGE, Bd. 2, S. 1 ff. (12 f.); P. Schneider, Widerstandsrecht, S. 10 f., 17. Zur Rechtsstaatsidee vgl. auch Bucher, S. 322 f., sowie Zitate bei Scheuer, S. 101.

der Verfassung der V. Republik in der französischen Rechtswissenschaft keine Bestätigung, weil dort diese Begriffskombination offenbar nicht gebräuchlich ist; Verfassungssysteme werden in Frankreich vornehmlich am Grundsatz der Gewaltenteilung und am demokratischen Prinzip gemessen.

II. Die Rechtsinstitute und die verfassungsrechtliche Normallage

Nachstehend wird unter einigen wenigen Gesichtspunkten untersucht, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang geltende Staatsnotrechte von der Rechtsituation abweichen, wie sie die Verfassung im Grundsatz für normale Zeiten festgelegt hat.

1. Es ist bereits an anderer Stelle dargestellt worden, daß die Verfassung von 1958 dem Präsidenten der Republik in ihrem Artikel 16 ermöglicht, allein seiner Entscheidung überlassend unkontrolliert die gesamte Staatsgewalt an sich zu ziehen und eine diktaturähnliche Herrschaft auszuüben ¹⁾. Schon weil andere Verfassungsorgane ausgeschaltet werden können, erhält der Staatspräsident mit dieser Verfassungsnorm zwar für den Fall eines Staatsnotstandes ganz erhebliche Befugnisse; das Amt des Präsidenten der Republik im Ausnahmezustand wird mit der zeitlich begrenzten Diktatur in Rom verglichen ²⁾. Der Charakter des Außergewöhnlichen wird aber durch einige Faktoren gemindert.

Zunächst muß an den schon oben erörterten engen Zusammenhang zwischen Artikel 16 und Artikel 5 der Verfassung von 1958 erinnert werden ³⁾. Artikel 16 stellt sich als eine Regelung dar, die lediglich diejenige Position des Staatsoberhauptes graduell verstärkt, die er wegen Artikel 5 schon unter gewöhnlichen Bedingungen inne hat, nämlich das regelmäßige Funktionieren der öffentlichen Gewalten sowie die Kontinuität des Staates zu gewährleisten und der Garant der nationalen Unabhängigkeit, der Integrität des Staatsgebietes usw. zu sein. Es kommt

1) Vgl. oben S. 11.

2) Vgl. Gicquel, S. 120 und 81.

3) Vgl. oben S. 14 ff.

die unabhängig von einem Staatsnotstand starke Stellung des Präsidenten der Republik gegenüber Parlament und Regierung hinzu, wie sie sich bereits aus dem Wortlaut der Verfassung ergibt und wie sie durch die Verfassungspraxis während der Amtszeit von de Gaulle noch verstärkt ausgebildet worden ist. Insoweit darf auf die an anderer Stelle getroffenen Feststellungen verwiesen werden ¹⁾. In diesen Zusammenhang gehören ebenfalls die für den Kriegsfall geltenden Befugnisse des Staatspräsidenten, die in einem bedeutsamen Umfang schon außerhalb einer Krise Zuständigkeiten begründen ²⁾. Zu einem nicht unerheblichen Teil besitzt also der Präsident der Republik in normalen Zeiten eine Machtstellung, die ihm expressis verbis Artikel 16 der Verfassung von 1958 im weiteren Umfang eröffnet.

Es bleibt festzuhalten, daß sich mit der Anwendung des Artikels 16 der Verfassung von 1958 das verfassungsrechtliche Gewicht des Amtes des Staatsoberhauptes nicht grundlegend, sondern nur graduell verändert.

2. Betrachtet man einige in Kraft befindliche Staatsnotrechtsregelungen, so ist für sie die verhältnismäßig unbedeutende Position des Parlamentes typisch. Im Rahmen des Artikels 16 der Verfassung von 1958 verbleibt ihm außer der unverbindlichen Konsultationsmöglichkeit so gut wie keine Einflußnahme. Ähnlich ist es in den anderen Fällen. Entgegen früheren Lösungen ist die Regierung bei der Verhängung des Belagerungszustandes an die Stelle des Parlamentes getreten. ³⁾ Gilt es, das Recht des état d'urgence anzuwenden, so entscheidet zunächst ausschließlich die Regierung; erst nach zwölf Tagen darf das Parlament - im Gegensatz zu der Regelung in der IV. Republik - über die Weitergeltung des état d'urgence befinden ⁴⁾. Im Bereich des Kriegsrechtes ist das Parlament bei der Abgabe der Kriegserklärung nur nachträglich eingeschaltet ⁵⁾.

1) Vgl. oben S. 167 f.

2) Vgl. oben S. 57 ff.

3) Vgl. oben S. 77.

4) Vgl. oben S. 113 und 120.

5) Vgl. oben S. 57.

Wenn dem Parlament keine maßgebenden Funktionen eingeräumt worden sind, so entspricht auch dies der Grundkonzeption der Verfassung von 1958. Wie schon zu erörtern war, hat die Verfassungsordnung der V. Republik den gesetzgebenden Körperschaften, losgelöst vom Vorliegen eines Staatsnotstandes, weder im Verhältnis zum Präsidenten der Republik noch zur Regierung eine gewichtige Position zugewiesen, eine Regelung, die durch die Verfassungspraxis noch verstärkt worden ist ¹⁾.

3. Zu den typischen Kennzeichen der verschiedenen Staatsnotrechte gehört es, Individualrechte aufheben oder zumindest beeinträchtigen zu dürfen. Dies gilt umfassend für Artikel 16 der Verfassung von 1958 ²⁾ und weniger weitreichend, weil in der Aufzählung der in Betracht kommenden Individualrechte eine bescheidene Beschränkung gesehen werden kann, für das speziell für den Kriegsfall geschaffene Recht ³⁾, für das Requisitionsrecht ⁴⁾ sowie für die Regelungen zum Belagerungszustand ⁵⁾ und zum état d'urgence ⁶⁾. Zu nennen ist außerdem die Rechtsprechung des Conseil d'Etat zu den circonstances exceptionnelles, die die Verletzung von Individualrechten einschließt ⁷⁾.

Da Bestand und Ausübung solcher Rechte in der Normalsituation des Lebens im Staate gewährleistet sind ⁸⁾, ist in dieser Auswirkung der Staatsnotrechte eine echte Besonderheit im Vergleich zur gewöhnlichen Verfassungslage zu erblicken. Diese Abweichung wird dadurch eingeschränkt, daß die die nationale Verteidigung betreffenden Regelungen ausdrücklich ein Vorgehen bereits in Friedenszeiten zulassen ⁹⁾; eine ähnliche zeitliche Ausdehnung hat sich im Requisitionsrecht herausgebildet ¹⁰⁾. Insoweit werden also die Grenzen zwischen Regel- und Ausnahmesituation verwischt. Im übrigen sollte bei dem prinzipiell außergewöhnlichen Charakter des Eingriffes in Individualrechte auf Grund eines Staats-

1) Vgl. oben S. 166.

2) Vgl. oben S. 28.

3) Vgl. oben S. 61.

4) Vgl. oben S. 102 f.

5) Vgl. oben S. 79 ff.

6) Vgl. oben S. 113 ff.

7) Vgl. oben S. 134.

8) Vgl. oben S. 171 f.

9) Vgl. oben S. 58.

10) Vgl. oben S. 97.

notrechtes die im wesentlichen bestehende gerichtliche Kontrolle zugunsten des einzelnen Bürgers berücksichtigt werden, da so in gewisser Weise die Beeinträchtigung gemildert werden kann. Entweder gelten ausdrücklich oder stillschweigend die auch normalerweise zur Verfügung stehenden Rechtsschutzeinrichtungen, so etwa im allgemeinen bei Rechtsverletzungen, die Behörden unter Berufung auf Artikel 16 der Verfassung von 1958 ¹⁾, auf das Recht zum Belagerungszustand ²⁾ und zum état d'urgence ³⁾ sowie auf das Requisitionsrecht ⁴⁾ begangen haben. Oder aber das jeweilige Staatsnotrecht nimmt für besondere Fälle Regelungen auf, wie es im Requisitionsrecht bei dem Entschädigungsproblem ⁵⁾ und im Rechtsbereich des état d'urgence bei einer Anweisung des Aufenthaltsortes oder bei einem Aufenthaltsverbot geschehen ist ⁶⁾. Im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Conseil d'Etat zu den circonstances exceptionnelles kann eine Individualrechtsverletzung überhaupt nur dann zulässig sein, wenn die Voraussetzungen durch ein Gericht geprüft worden sind. ⁷⁾

III. Die Durchsetzbarkeit von Notstandsmaßnahmen

Werden die zum Staatsnotstand ergangenen geltenden französischen Rechtsinstitute beurteilt, so ist ein Hinweis auf das Problem der Durchsetzbarkeit von staatlichen Anordnungen notwendig. Das Thema, das zwar nicht speziell auf das Staatsnotrecht zugeschnitten ist, aber dort Bedeutung hat, erscheint deshalb erwähnenswert, weil es auf den Gesichtspunkt aufmerksam macht, daß bei der praktischen Anwendung von theoretisch schwerwiegenden Staatsnotstandsbefugnissen bestimmte Faktoren Bremseffekte im Sinne einer mangelnden Durchschlagsmöglichkeit hervorrufen können. Die Tragweite eines Staatsnotrechtes vermag sich auf diese Weise zu verringern.

Die Exekutive mußte in Frankreich verschiedentlich erfahren, wie sich von ihr getroffene Entscheidungen wegen eines Widerstandes aus Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit usw. nicht verwirklichen ließen. Bei-

1) Vgl. oben S. 54.

2) Vgl. oben S. 90 f.

3) Vgl. oben S. 121 f.

4) Vgl. oben S. 107.

5) Vgl. oben S. 107.

6) Vgl. oben S. 121 ff.

7) Vgl. oben S. 135 f.

spielhaft werden nachstehend einige Tatbestände aufgeführt, die sich in der jüngeren Vergangenheit in diesem Zusammenhang bemerkbar gemacht haben.

In den ersten Jahren seiner Amtszeit sah sich de Gaulle besonders der ablehnenden Haltung des gesamten Regierungs- und Verwaltungsapparates gegenüber, wodurch Schwierigkeiten entstanden, die beabsichtigte Algerienpolitik zu verwirklichen. Dies führte etwa dazu, daß sich der Präsident der Republik im Elysée-Palast ein umfangreiches bürokratisches Instrumentarium schuf, welches nicht nur Entscheidungen des Präsidenten vorzubereiten, sondern auch - zum Teil unter Umgehung des Exekutivaufbaues - zu versuchen hatte, die Ausführung von Maßnahmen gezielt zu überwachen. Es handelt sich um die bereits an anderer Stelle erwähnte "Superexekutive" ¹⁾. Wenn auch der Präsident der Republik damit erfolgreich gewesen sein dürfte, so besitzen zum Beispiel die Minister immer noch viele Möglichkeiten, den Vollzug präsidentialer Anordnungen zu stören oder zu verhindern. ²⁾

Die französische Armee versuchte mehrfach, durch aktive oder passive Beteiligung Vorkehrungen des Staatspräsidenten nicht Wirklichkeit werden zu lassen. ³⁾ Als, wenn auch extremes Beispiel für offene Konfrontationen zwischen Präsident und Armee mögen der Barrikadenaufstand des Jahres 1960, der Putsch der Generäle vom 23. April 1961 und die Untergrundtätigkeit der O.A.S. im Jahre 1962 dienen ⁴⁾. Militär- und Zivilbehörden konnten in Algerien Befehle des Präsidenten der Republik durch Falschinterpretation, Umformung usw. einen veränderten Sinn geben ⁵⁾.

Von Bedeutung ist ferner die bekannte distanzierte Einstellung des französischen Bürgers zum Staat, die sich - von einem freiheitlichen und unabhängigen Denken begleitet - in Form eines stark ausgeprägten

1) Vgl. oben S. 167 f.

2) Vgl. dazu Duverger, *La cinq. Rép.*, 4. Aufl., S. 97; Laponce, S. 193. Wegen der Gegensätzlichkeit des politischen Lebens auf lokaler und nationaler Ebene vgl. Goguel-Groaser, S. 61.

3) Vgl. Gicquel, S. 85 ff.; Laponce, S. 157.

4) Vgl. Gicquel, S. 86 f.

5) Vgl. die Beispiele bei Gicquel, S. 95f.

Mißtrauens gegenüber der Exekutive in ihren verschiedenen Erscheinungsformen äußert ¹⁾. Aus der Sicht vieler Franzosen ist das politische Leben in Frankreich vornehmlich dazu bestimmt, den hoheitlichen Gewalten Widerstand zu leisten und den Staat zu schwächen ²⁾. Diese psychologische Situation vermag die Tatsache zu erklären, daß staatliche Vorschriften ohne große Bedenken umgangen oder entsprechend den eigenen Interessen und Bedürfnissen verändert werden ³⁾. Es wird die Auffassung vertreten, dieses kritische Freiheitsgefühl entscheide über die Handhabung jeder Norm; durch eine solche Anwendungsmethode könnten die rechtlichen Begriffe nahezu ihren Sinn verändern ⁴⁾. Ob man - jedenfalls generell - so weit gehen darf, erscheint fraglich. In der Tendenz trifft die Beobachtung sicherlich zu.

Aus Gründen der Vollständigkeit ist noch die öffentliche Meinung zu erwähnen, die in starkem Maße Entscheidungen der Exekutive entgegenwirken kann ⁵⁾. Ein Beispiel dafür ist die Wirkungslosigkeit von Regierungsmaßnahmen angesichts des Bergarbeiterstreikes im Frühjahr 1963 ⁶⁾.

C. Die Rechtsinstitute und ihre Wirksamkeit

Es bedarf keiner ausführlichen Darlegungen, daß sich das Problem des Staatsnotrechtes vom 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart ganz erheblich gewandelt hat. Dies gilt für Art und Ausmaß der Notstandssituationen sowie für die Möglichkeiten ihrer Bekämpfung.

Äußere und innere Krisen waren im klassischen Staatsnotstand im wesentlichen einer klaren Definition zugänglich, die die möglichen und vorkommenden Fälle erfaßte. Beide Formen einer Gefahr ließen sich

1) Vgl. Goguel-Grosser, S. 19 ff. mit Literaturhinweisen (S. 43); Fabre, S. 327; Laponce, S. 157; Ziebur, Der Staatsnotstand, S. 174.

2) Vgl. Goguel-Grosser, S. 22. f. unter Hinweis auf Alain; Fabre, S. 327.

3) Vgl. Goguel-Grosser, S. 21.

4) Vgl. v. Hippel, S. 124.

5) Vgl. Laponce, S. 193. Wegen "pression groupées" vgl. dagegen Cicquel, S. 88f.

6) Vgl. oben S. 109.

gleichzeitig voneinander trennen. Die Gesetzgebungen konnten in befriedigender Weise Wege aufzeigen, welche der verschiedenen Abwehrinstrumente sich für eine wirksame Benutzung eigneten. Es ist allgemeine Auffassung, daß sich heute die äußere Bedrohung eines Staates überaus vielfältig ausdrücken kann. Deshalb wird es überwiegend abgelehnt, irgendeine Aufzählung der denkbaren Erscheinungsformen auch nur zu versuchen. Die herkömmlichen Begriffe bieten keine genügende Abgrenzung zwischen äußerem und innerem Staatsnotstand. Neben den Überfall mit traditionellen und atomaren Waffen ist der kalte Krieg und der Spannungszustand getreten. Partisanenkriege ohne Fronten, Generalstreiks, Streiks in lebensnotwendigen Betrieben, Sabotagen, Aufwiegelung der Bevölkerung können inner- oder außerhalb der Staatsgrenzen hervorgerufen und gelenkt werden. Auch die Totalisierung eines modernen Krieges vermag die Grenzen zwischen innerem und äußerem Notstand im Hinblick auf die Auswirkungen im Landesinneren aufzuheben. Im übrigen hat Boldt aufgezeigt, daß die chaotischen Konsequenzen einer neuzeitlichen Kriegsführung geeignet sind, die Problemstellung des Staatsnotstandes insofern zu verändern, als es sich nicht mehr darum handeln dürfte, bei einer Gefährdung der Staatsexistenz zu einem Staatsnotrechtsinstitut zu greifen, da heute bei übermächtig werdenden Anormalitäten das Überleben in einer kaum noch erfolgreich abzuwendenden Weise bedroht sei; zum ersten Gebot der Staatserhaltung werde die Verhinderung des Kriegszustandes; das Schwergewicht des Problems verlagere sich in Form der Verteidigungsbereitschaft in den Bereich der Prophylaxe ¹⁾.

Diese Perspektiven führen zu folgenden Erwägungen: Es wird zu billigen sein, wenn die Tendenz hervortritt, Notstandsregelungen in den Normalzustand vorzuziehen. Allerdings verliert dies seinen Sinn, wenn Verteidigungsmaßnahmen solche Dimensionen erhalten, daß das Staatsleben mehr oder weniger ausschließlich auf Verteidigung ausgerichtet

1) Vgl. Ausnahmezustand, S. 430 f. Boldt sieht Zusammenhänge zwischen dem inneren Notstand und der Wirtschafts- sowie Sozialpolitik (vgl. besonders S. 418 f. und 425 f.). Vgl. auch Zieburg, Der Staatsnotstand, S. 189.

wird. Das klassische Konzept von der Konzentration staatlicher Gewalt im Notstandsfall könnte angesichts neuer Kriegsverhältnisse an Bedeutung einbüßen, nachdem festzustehen scheint, daß nur klare Dezentralisierungsregelungen eine Chance haben, das wahrscheinliche Chaos zu mildern ¹⁾. Es dürfte müßig sein, einen Katalog zulässiger Notstandsmaßnahmen anzufertigen. Eine Änderung der Zielsetzung gegenüber früher ist in der Weise denkbar, daß weniger die Funktion, eine vorhanden gewesene Staatsordnung wiederherzustellen, im Vordergrund steht, als die Forderung, die öffentlichen Verhältnisse durch Neuordnung aus der Not der Gegenwart herauszuführen ²⁾.

Im folgenden soll die Frage untersucht werden, ob im Grundsatz die vorhandenen Rechtsinstitute in der heutigen Zeit auf Erscheinungsformen eines Staatsnotstandes anwendbar sind und Schutzmöglichkeiten bieten. Dabei sei es aus Gründen der Übersicht erlaubt, Krisenphänomene wenigstens schwerpunktmäßig nach Ursachen zu differenzieren, obwohl in den vorangegangenen Absätzen bei dem gegenwärtig denkbaren Staatsnotstandsbild das Fehlen zureichender Abgrenzungsmerkmale vermerkt worden ist.

Ein Vergleich der einzelnen Staatsnotrechte läßt sofort deutlich werden, daß Artikel 16 der Verfassung von 1958 den Regelungen zum Kriegs- und Belagerungszustand, zum *état d'urgence*, dem Requisitions- und Streikrecht sowie der Rechtsprechung des *Conseil d'Etat* zu den *circonstances exceptionnelles* gegenüberzustellen ist. Während die zuletzt aufgezählten Einrichtungen wegen ihrer Anwendungsvoraussetzungen oder der von ihnen bereitgestellten Abwehrmittel nur für Teilbereiche eines Staatsnotstandes gelten können, erlaubt Artikel 16 der Verfassung von 1958 eine umfassende Handhabung. Wegen der Unbestimmtheit seiner für einen Rückgriff vorgesehenen Tatbestandsmerkmale vermag Artikel 16 der Verfassung von 1958 auf alle Arten eines Staats-

1) Vgl. Boldt a.a.O.

2) Vgl. Boldt, Rechtsstaat, S. 229 f.

notstandes Anwendung zu finden ¹⁾: bewaffneter Angriff durch einen anderen Staat, schwere Unruhen im Landesinneren, Beamten- und Generalstreik, Naturkatastrophen usw. Artikel 16 der Verfassung von 1958 dürfte auch im Rahmen des Möglichen ein ausreichendes Instrumentarium besitzen, mit dessen Hilfe Krisensituationen wirkungsvoll zu begegnen ist, nachdem dort dem Präsidenten der Republik das Recht eingeräumt wird, alle von den Umständen geforderten Maßnahmen zu ergreifen ²⁾. Unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit dürfte - den Extremfall ausgenommen - ausschließlich Artikel 16 der Verfassung von 1958 weitgespannten modernen Anforderungen entsprechen. Trotzdem sollen die anderen Rechtsinstitute in diesem Zusammenhang kurz erörtert werden.

Dem offenkundigen Fall eines bewaffneten Angriffes durch einen anderen Staat tragen die zahlreichen Bestimmungen, die dem Kriegsrecht zugeschrieben werden, ferner das Requisitionsrecht und das Recht des Belagerungszustandes Rechnung. Die Normierungen kommen größtenteils der im Rahmen der Landesverteidigung zu erhebenden Forderung nach, auf das Notwendige beschränkte Vorsorgemaßnahmen schon vor Eintritt einer Gefahr zuzulassen. So wird der in der Gegenwart erweiterte Begriff der Verteidigungsbereitschaft berücksichtigt, der neben den rein militärischen Angelegenheiten Probleme des Schutzes und der Versorgung der Bevölkerung, der Funktionsfähigkeit der Wirtschaft, der Sicherung von Rohstoffquellen usw. umfaßt. Auf diesen Gebieten kann erfolgreich eine Tätigkeit nicht erst angesichts eines unmittelbar bevorstehenden Überfalls entfaltet werden. Grundlegende militärische Fragen beantworten die Verfassung von 1958 und die Ordonnanz vom 7. Januar 1959, wobei naturgemäß Zuständigkeitsverteilungen und die militärische Organisation eine besondere Rolle spielen ³⁾. Die Wirksamkeit der Vorkehrungen könnte deshalb beeinträchtigt sein, weil die Verfassung von 1958 im Bereich der Landesverteidigung keine klaren Kompetenzabgrenzungen schafft. So bestimmt sie in Artikel 15 den Präsidenten der Republik zum Oberbefehlshaber der Streitkräfte, überläßt

1) Vgl. oben S. 19 f.

2) Vgl. oben S. 27 ff.

3) Vgl. oben S. 57 ff.

in Artikel 20 der Regierung die Verfügung über die bewaffnete Macht und überträgt in Artikel 21 dem Premierminister die Verantwortung für die nationale Verteidigung ¹⁾. Der erwähnten veränderten Aufgabenstellung des Staatsnotrechtes kommen besonders die Ordonnanz vom 7. Januar 1959 und die Einrichtungen der militärischen und zivilen Requisition entgegen, da sie Verteidigungsvorbereitungen schon in Friedenszeiten zulassen ²⁾. Im Sinne einer verbesserten Wirksamkeit sind die in das Verteidigungssystem eingebauten selbsttätigen Hilfszuständigkeiten zu begrüßen ³⁾. Bedenken bestehen im Falle der militärischen Requisition wegen der dortigen detaillierten Ausführungsbestimmungen, die kasuistisch und umständlich möglichst jeden denkbaren Sachverhalt festlegen wollen und damit im Ernstfall kaum praktikabel sein dürften ⁴⁾. Solche Vorschriften verstoßen gegen das im Staatsnotstand zu fordernde Gebot der Vereinfachung. Das einst für den Kriegsfall klassische Recht des Belagerungszustandes kann heute nur als eine Randerscheinung des Staatsnotrechtes bezeichnet werden, dem vornehmlich historische Bedeutung beizumessen ist ⁵⁾. Diese Einschätzung hängt damit zusammen, daß im Belagerungszustand Kompetenzzuweisungen zugunsten der Militärbehörden stattfinden ⁶⁾ und in der Gegenwart Militärverwaltungen mangels Sachkenntnis kaum den Anforderungen gerecht werden können, die an die Gewährleistung der Verteidigungsbereitschaft im weitesten Sinne zu stellen sind. ⁷⁾

Mit Störungen im Inneren des Landes befassen sich ausreichend die Gesetze zum Belagerungszustand und zum état d'urgence. Die verwendeten Anwendungsmerkmale erfassen im wesentlichen alle Möglichkeiten dieser Form eines Staatsnotstandes ⁸⁾. Über Artikel 1 des zum état d'urgence ergangenen Gesetzes vom 3. April 1955 ist auch der Katastrophenfall einbezogen. Ob allerdings das mit beiden Rechtsinstituten zur Verfü-

1) Vgl. oben S.57.

2) Vgl. oben S. 58 und 94

3) Vgl. oben S. 60.

4) Vgl. z.B. die Texte im Anhang Nr. 8.

5) Vgl. Boldt, Rechtsstaat, S. 230.

6) Vgl. oben S. 79ff.

7) Vgl. Boldt, Rechtsstaat, S. 239.

8) Vgl. oben S.64f.und 112 f.

gung stehende Instrumentarium ¹⁾ den heutigen Bedingungen entsprechen kann, erscheint nicht nur bei dem Recht des Belagerungszustandes mit dem auf einer Militärverwaltung liegenden Akzent zweifelhaft, sondern auch bei dem Recht zum état d'urgence, das hauptsächlich auf den damaligen Algerienkonflikt zugeschnitten ist ²⁾. Es sind im Hinblick auf die an anderer Stelle erörterte Rechtslage keine weiteren Hinweise nötig, um darzulegen, daß die vorhandenen ausdrücklichen Staatsnotrechtsbestimmungen gegen den Streik im öffentlichen Dienst und gegen den politischen Streik keine ausreichenden Abwehrmittel an die Hand geben ³⁾. Hier wie auch bei Wirtschafts- und Finanzkrisen kann wirksam wahrscheinlich nur auf Artikel 16 der Verfassung von 1958 zurückgegriffen werden.

D. Die Rechtsinstitute und der Rechtsstaat

Im folgenden werden an einzelne Rechtsinstitute des Staatsnotstandes rechtsstaatliche Maßstäbe angelegt, ein zulässiges Verfahren, weil - wie schon an anderer Stelle erörtert ⁴⁾ - die französische Staatsordnung im Grundsatz rechtsstaatlichen Erfordernissen genügt. Diese kritische Betrachtung kann sinnvoll nur auf dem Boden des französischen Verfassungsrechtes stattfinden. So kommt es, daß einige Prinzipien, wie sie in der Verfassung von 1958 festgelegt und in dieser Arbeit in einem anderen Zusammenhang skizziert worden sind ⁵⁾, als gegeben hingenommen werden müssen; dies betrifft die Probleme, wer den Staatsnotstand erklärt, wer der Träger von Sonderbefugnissen ist und wer die allgemeinen Kontrollfunktionen übernimmt.

Zunächst ist es aus rechtsstaatlicher Sicht angesichts der komplizierten und unbefriedeten Verhältnisse der Gegenwart zu begrüßen, daß überhaupt für den Krisenfall in Form einer rechtlichen Fixierung Vorsorge getroffen worden ist ⁶⁾. Auf diese Weise besteht zumindest

1) Vgl. oben S. 79 ff. und 113 ff.

2) Vgl. oben S. 110.

3) Vgl. oben S. 125 ff.

4) Vgl. oben S. 172.

5) Vgl. oben S. 163 ff.

6) Vgl. Boldt, Ausnahmezustand, S. 424; P. Schneider, Notstandsrecht, Sp. 1375.

die Chance, im Staatsnotstand Rechtssicherheit nicht zu verlieren. Art, Umfang und Intensität der geschaffenen Regelungen tragen im Prinzip der Forderung Rechnung, den Staatsnotstand immer als einen Ausnahmestand und das Staatsnotrecht als ein vom Normalrecht abgegrenztes und auf vorübergehende Anwendung angelegtes Recht anzusehen ¹⁾. Bestimmungen in der das Kriegsrecht betreffenden Ordonnanz vom 7. Januar 1959 sowie im militärischen und zivilen Requisitionsrecht, die schon vor dem unmittelbaren Beginn eines Staatsnotstandes Wirkungen entfalten können, sind hinzunehmen, nachdem eine enge Beziehung zu dem Vorhaben, drohende Gefahr vom Staatswesen abzuwehren, gegeben ist.

Es ist zu billigen, wenn Anwendungsvoraussetzungen in Gestalt einer Generalklausel ausgebildet sind ²⁾. Artikel 16 der Verfassung von 1958 ruft in diesem Zusammenhang deshalb Bedenken hervor, weil sein theoretisch umfassender Anwendungsbereich gleichermaßen für Verfassungsstörungen und allgemeine Arbeitskämpfe zu gelten vermag. Zu den Aufgaben eines Staatsnotrechtes gehört es nach herrschender Meinung nicht, solche Geschehnisse zu beheben ³⁾. Es kommt rechtsstaatlichen Überlegungen entgegen, wenn Artikel 16 der Verfassung von 1958 und das zivile Requisitionsrecht ⁴⁾ für die Entscheidung über den Rückgriff auf Sonderbefugnisse ein unterschiedlich ausgeprägtes förmliches Feststellungsverfahren vorsehen, da sich so die Rechtssicherheit erhöhen läßt ⁵⁾. Diesem Aspekt dürfte es auch dienen, daß im Kriegsrecht Hilfszuständigkeiten geschaffen worden sind ⁶⁾.

Wenn die bestehenden Einrichtungen die Exekutive für den Fall eines Staatsnotstandes mit zusätzlichen Kompetenzen ausstatten, so ist dies sachangemessen und rechtsstaatlich unbedenklich, solange die Vollmachten zeitlich begrenzt sind, der legitime Zweck der Maßnahmen dem Schutz der Verfassung dient und der Verhältnismäßigkeits-

1) Vgl. Ellwein, S. 32; Hesse, Notstandsfall, S. 88; P. Schneider, Das Problem des Notrechtes, 3. Sp. Daß gegen diesen Grundsatz im Bereich des Requisitionsrechtes verstoßen worden ist, konnte gezeigt werden (vgl. oben S. 95 ff.).

2) Vgl. im Ergebnis auch P. Schneider, Rechtsstaat, S. 20.

3) Vgl. Folz, S. 80 f., 85 ff. und 90 ff.; Hesse, S. 106; P. Schneider, Notstandsrecht, Sp. 1376.

4) Vgl. oben S. 21 ff. und 98.

5) Vgl. Evers, S. 66.

6) Vgl. oben S. 60.

grundsatz berücksichtigt ist ¹⁾. Der Lösungsweg, den das Recht zum Belagerungszustand und zum état d'urgence mit einer stark detaillierten Festlegung der Maßnahmen eingeschlagen hat, vermag auch aus rechtsstaatlicher Perspektive nicht zu überzeugen, weil erforderlich werdende Handlungen in der heutigen Zeit nicht voraussehbar und daher nicht normierbar sind; jede kasuistische Aufzählung der Maßnahmen muß unzureichend bleiben ²⁾. Auf der anderen Seite überschritte eine Regelung rechtsstaatliche Grenzen, die schrankenlose Vollmachten zuläßt ³⁾. Notstandsvorkehrungen finden hinsichtlich der Wahl der Mittel und der Art ihrer Handhabung eine ausdrückliche Grenze in der Zielsetzung, die in der Verfassung niedergelegte Grundordnung im Rahmen des Möglichen wiederherzustellen ⁴⁾. Diesem Erfordernis dürfte im wesentlichen Artikel 16 der Verfassung von 1958 genügen, wenn er in Absatz 3 verlangt, daß die Maßnahmen des Präsidenten der Republik von dem Willen durchdrungen sein müssen, den verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten in kürzester Frist die Mittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen ⁵⁾. Ähnlich ist die das Kriegsrecht betreffende Ordonnanz vom 7. Januar 1959 zu qualifizieren ⁶⁾.

Es war bereits in anderem Zusammenhang festzustellen, daß die Anwendung einzelner Staatsnotrechte zu einer Beeinträchtigung von Individualrechten führen kann ⁷⁾. Nach allgemeiner Auffassung, der sich nicht anzuschließen kein Anlaß besteht, sind solche Eingriffe nicht zu umgehen und rechtsstaatlich dann vertretbar, wenn sie vorübergehenden Charakter tragen und dem Ziel dienen, die normale Ordnung wiederherzustellen ⁸⁾. Aus dieser Sicht ist nicht nur Artikel 16 der Verfassung von 1958 zu beurteilen, der unter gewissen Bedingungen zu-

1) Vgl. Arndt, S. 41 und 66; Friedrich, Verfassungsstaat, S. 681 f.; Hesse, S. 106; P. Schneider, Das Problem des Notrechtes, 2. Sp.

2) Vgl. P. Schneider, Rechtsstaat, S. 20; Wägenbaur, S. 885.

3) Vgl. Arndt, S. 38; P. Schneider, Rechtsstaat, S. 20.

4) Vgl. Boldt, Rechtsstaat, S. 228 f.; Friedrich, Verfassungsstaat, S. 678; Hesse, S. 106; P. Schneider, Notstandsrecht, Sp. 1375 und 1377.

5) Vgl. oben S. 27.

6) Vgl. oben S. 60 f.

7) Vgl. oben S. 143 f. Zum Verhältnis zwischen Staatsnotstand und Freiheit vgl. P. Schneider, S. 111.

8) Vgl. P. Schneider, Notstandsrecht, Sp. 1375 und 1377; Hesse, S. 106; Boldt, Rechtsstaat, S. 237; Arndt, S. 54.

läßt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, also auch die Beeinträchtigung von Rechten des Einzelnen; eine solche Qualifikation erfahren ferner die gesetzlichen Regelungen zum Belagerungszustand, zum état d'urgence und zum Requisitionsrecht, die auf die persönliche Freiheit, die sonstige Freizügigkeit, die Presse- und Versammlungsfreiheit, das Recht am Eigentum usw. einwirken können ¹⁾.

Rechtsstaatlichen Maßstäben dürften Sondergerichtsbarkeiten widersprechen, die in Bestimmungen zum Belagerungszustand sowie zum état d'urgence ausdrücklich ²⁾ und in Artikel 16 der Verfassung von 1958 implizite enthalten sind und dort anläßlich der Anwendung im Jahre 1961 verwirklicht wurden ³⁾. Zu denken wäre allenfalls, im Falle eines Staatsnotstandes das Strafmaß im Sinne erschwerender Umstände zu erhöhen, wobei eine möglichst genaue Tatbestandsfixierung zu verlangen ist. ⁴⁾

Selbstverständlich kommt es den Erfordernissen eines freiheitlichen Rechtsstaates entgegen, daß den möglichen Eingriffen in Rechtspositionen des Einzelnen Rechtsschutzeinrichtungen entsprechen ⁵⁾. Durch die Gelegenheit einer gerichtlichen Überprüfung wird ein Ausgleich für die zunächst vorgenommenen Rechtsverletzungen geschaffen. Als Kontrollmaßstäbe kämen die rechtsstaatlich erheblichen Prinzipien der Zweck- und Verhältnismäßigkeit sowie der Erforderlichkeit in Betracht. ⁶⁾

Abschließend muß betont werden, Staatsnotstandsnormierungen können nur die Chance in die Hand geben, einer Krisensituation auf dem Boden des Rechtes Herr zu werden. Es gibt keine letzte institutionelle Garantie dafür, daß sich Handlungen alleine auf den Zweck des Verfassungsschutzes richten. Entscheidend sind der Wille und die Kraft der Bürger und der Träger des Staatsnotrechtes, die vorhandene Rechtsordnung schützen zu wollen. Ein Verfassungssystem wird sich lediglich dann behaupten, wenn es von der Zustimmung und der Loyalität seiner Bürger getragen ist. ⁷⁾

1) Vgl. die Zusammenstellung auf S. 143 f.

2) Vgl. oben S. 85 ff. und 118.

3) Vgl. oben S. 34 ff.

4) Vgl. Boldt, Rechtsstaat, S. 238 f.

5) Vgl. oben S. 145 f.

6) Vgl. Boldt, Rechtsstaat, S. 232.

7) Vgl. Bernhardt, S. 24; Friedrich, Verfassungsstaat, S. 683 f.; P. Schneider, Das Problem des Notrechtes, 4. Sp. Vgl. auch die Gesichtspunkte bei Zieburg, Der Staatsnotstand, S. 189.

A N H A N G

1. Loi qui détermine la manière dont les communes de l'intérieur de la République pourront être mises en état de guerre ou de siège du 10 Fructidor an V 1)

Le Conseil des Cinq-cents, considérant que la Constitution n'a point déterminé les cas et les formes dans lesquels les communes de l'intérieur pourront être déclarées en état de guerre et en état de siège; Considérant qu'il est instant d'établir des règles fixes à cet égard,...

Le Conseil,..., prend la résolution suivante:

Art. 1^{er}: Le Directoire exécutif ne pourra déclarer en état de guerre les communes de l'intérieur de la République, qu'après y avoir été autorisé par une loi du Corps législatif.

Art. II: Les communes de l'intérieur seront en état de siège aussitôt que, par l'effet de leur investissement par des troupes ennemies ou des rebelles, les communications du dedans au dehors et du dehors au dedans seront interceptées à la distance de trois mille cinq cent deux mètres... des fossés ou des murailles: dans ce cas, le Directoire exécutif en prévendra le Corps législatif.

-
2. Loi contenant les Mesures de salut public prises relativement à la Conspiration royale du 19 Fructidor an V 2)

Art. 39: Le pouvoir de mettre une commune en état de siège, est rendu au directoire.

-
3. Constitution de la République Française du 22 Frimaire an VIII 3)

Art. 92: Dans le cas de révolte à main armée ou de troubles qui menacent la sûreté de l'Etat, la loi peut suspendre, dans les lieux et pour le temps qu'elle détermine, l'empire de la Constitution. Cette suspension peut être provisoirement déclarée dans les mêmes cas, par un arrêté du Gouvernement, le corps législatif étant en vacance, pourvu que ce corps soit convoqué au plus court terme par un article du même arrêté.

1) Bulletin des lois, 2. Serie, 4. Teil, Nr. 115-147 einschließlich, hier: Nr. 139 (Nr. 1380).

2) Code général, Bd. 10, S. 260 ff.

3) Duguit-Monnier-Bonnard, S. 109 ff.

4. Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 1)

Art. 14: Le Roi est le chef suprême de l'Etat, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat.

5. Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire
du 22 avril 1815 2)

Art. 66: Aucune place, aucune partie du territoire, ne peut être déclarée en état de siège, que dans le cas d'invasion de la part d'une force étrangère, ou de troubles civils. - Dans le premier cas, la déclaration est faite par un acte du Gouvernement. - Dans le second cas, elle ne peut l'être que par la loi. Toutefois, si, le cas arrivant, les Chambres ne sont pas assemblées, l'acte du Gouvernement déclarant l'état de siège doit être converti en une proposition de loi dans les quinze premiers jours de la réunion des Chambres.

6. Loi sur l'état de siège du 9 août 1849 3)

Chapitre I^{er}: Des cas où l'état de siège peut être déclaré.

Art. 1: L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure.

Chapitre II: Des formes de la déclaration de l'état de siège.

Art. 2: L'Assemblée nationale peut seule déclarer l'état de siège, sauf les exceptions ci-après. La déclaration de l'état de siège désigne les communes, les arrondissements ou départements auxquels il s'applique et pourra être étendu.

Art. 3: Dans le cas de prorogation de l'Assemblée nationale, le Président de la République peut déclarer l'état de siège, de l'avis du Conseil des ministres. Le Président, lorsqu'il a déclaré l'état de siège, doit immédiatement en informer la commission instituée en vertu de l'art. 32 de la Constitution, et, selon la gravité des circonstances, convoquer l'Assemblée nationale.

La prorogation de l'Assemblée cesse de plein droit lorsque Paris est déclaré en état de siège. L'Assemblée nationale, dès qu'elle est réunie, maintient ou lève l'état de siège.

1) Duguit-Monnier-Bonnard, S. 168 ff.

2) Duguit-Monnier-Bonnard, S. 175 ff.

3) Rec. Sir., Teil III, 1849, S. 105 ff.

Art. 4: Dans les colonies françaises, la déclaration de l'état de siège est faite par le gouverneur de la colonie.
Il doit en rendre compte immédiatement au Gouvernement.

Art. 5: Dans les places de guerre et postes militaires, soit de la frontière, soit de l'intérieur, la déclaration de l'état de siège peut être faite par le commandant militaire, dans les cas prévus par loi du 10 juillet 1791 et par le décret du 24 décembre 1811. Le commandant en rend compte immédiatement au Gouvernement.

Art. 6: Dans les cas des deux articles précédents, si le Président de la République ne croit pas devoir lever l'état de siège, il en propose sans délai le maintien à l'Assemblée nationale.

Chapitre III: Des effets de l'état de siège.

Art. 7: Aussitôt l'état de siège est déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire.
L'autorité civile continue néanmoins à exercer ceux de ces pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie.

Art. 8: Les tribunaux militaires peuvent être saisis de la connaissance des crimes et délits contre la sûreté de la République, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publique, quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices.

Art. 9: L'autorité militaire a le droit:

1. De faire des perquisitions, de jour et de nuit, dans le domicile des citoyens;

2. D'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège;

3. D'ordonner la remise des armes et munitions, et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement;

4. D'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre.

Art. 10: Dans les lieux énoncés en l'art. 5, les effets de l'état de siège continuent, en outre, en cas de guerre étrangère, à être déterminés par les dispositions de la loi du 10 juillet 1791 et du décret du 24 décembre 1811.

Art. 11: Les citoyens continuent, nonobstant l'état de siège, à exercer tous ceux des droits garantis par la Constitution dont la jouissance n'est pas suspendue en vertu des articles précédents.

Chapitre IV: De la levée de l'état de siège.

Art. 12: L'Assemblée nationale a seule le droit de lever l'état de siège, lorsqu'il a été déclaré ou maintenu par elle.
Néanmoins, en cas de prorogation, ce droit appartiendra au Président de la République.

L'état de siège, déclaré conformément aux art. 3, 4 et 5, peut être levé par le Président de la République, tant qu'il n'a pas été maintenu par l'Assemblée nationale. L'état de siège, déclaré conformément à l'art. 4, pourra être levé par les gouverneurs des colonies, aussitôt qu'ils croiront la tranquillité suffisamment rétablie.

Art. 13: Après la levée de l'état de siège, les tribunaux militaires continuent de connaître des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déferée.

7. Loi Tréveneuc du 15 février 1872 ¹⁾

- Rôle des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles -

Art. 1^{er} : Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assemblent immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département. - Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations. - Les conseils ne sont valablement constitués que par la présence de la majorité de leurs membres.

Art. 2 : Jusqu'au jour où l'assemblée dont il sera parlé à l'article 3 aura fait connaître qu'elle est régulièrement constituée, le conseil général pourvoira d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal.

Art. 3 : Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque conseil général, en comité secret, se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence. - L'assemblée des délégués n'est valablement constituée qu'autant que la moitié des départements, au moins, s'y trouve représentée.

Art. 4 : Cette assemblée est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre et spécialement celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits. - Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays.

Art. 5 : Elle doit se dissoudre aussitôt que l'Assemblée nationale se sera reconstituée par la réunion de la majorité de ses membres sur un point quelconque du territoire. - Si cette reconstitution ne peut se réaliser dans le mois qui suit les événements, l'assemblée des délégués doit décréter un appel à la nation pour des élections générales. - Ses pouvoirs cessent du jour où la nouvelle Assemblée nationale est constituée.

Art. 6 : Les décisions de l'assemblée des délégués doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique.

8. Loi du 3 juillet 1877 - Réquisitions militaires - ²⁾

Titre 1^{er} : Conditions générales dans lesquelles s'exerce le droit de réquisition

Art. 1^{er} : En cas de mobilisation partielle ou totale de l'armée, ou de rassemblement des troupes, le ministre de la Guerre détermine

1) Delpech, S. 242 f.

2) Delpech, S. 273 ff.

l'époque où commence, sur tout ou partie du territoire français, l'obligation de fournir les prestations nécessaires pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée.

Art. 2: Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur,...

Art. 3: Le droit de requérir appartient à l'autorité militaire. Les réquisitions sont toujours formulées par écrit et signées. - Elles mentionnent l'espèce et la quantité des prestations imposées et, autant que possible, leur durée. Il est toujours délivré un reçu des prestations fournies.

Art. 4: Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'exécution de la présente loi, en ce qui concerne la désignation des autorités ayant qualités pour ordonner ou exercer les réquisitions, la forme de ces réquisitions et les limites dans lesquelles elles pourront être faites. Ce règlement déterminera également les personnes auxquelles le droit de réquisition pourra être délégué...

Titre II: Des prestations à fournir par voie de réquisition

Art. 5: Est exigible, par voie de réquisition, la fourniture des prestations nécessaires à l'armée et qui comprennent notamment: 1. Le logement chez l'habitant et le cantonnement pour les hommes et pour les chevaux, ... dans les locaux disponibles ainsi que les bâtiments nécessaires pour le personnel et le matériel des services de toute nature qui dépendent de l'armée; - 2. La nourriture journalière des officiers et soldats logés chez l'habitant, conformément à l'usage du pays; - 3. Les vivres et le chauffage dans l'armée, les fourrages pour les chevaux, ...; la paille de couchage pour les troupes...; - 4. Les moyens d'attelage et de transport de toute nature, y compris le personnel; - 5. Les bateaux... - 7. Les matériaux, outils, machines et appareils nécessaires pour la construction ou la réparation des voies de communication, et, en général, pour l'exécution de tous les travaux militaires; - 8. Les guides, les messagers, les conducteurs, ainsi que les ouvriers pour tous les travaux que les différents services de l'armée ont à exécuter; 9. Le traitement des malades ou blessés chez l'habitant; - 10. Les objets d'habillement, d'équipement, de campement, ..., les médicaments...; - 11. Tous les autres objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire. - Hors le cas mobilisation, il ne pourra être fait réquisition que des prestations énumérées aux cinq premiers paragraphes du présent article. - ...

Art. 7: En cas d'urgence, ..., il peut être pourvu, par voie de réquisition, à la formation des approvisionnements nécessaires à la subsistance des habitants des places de guerre ...

Titre III: Du logement et du cantonnement

Art. 8: Le logement des troupes, en station ou en marche, chez l'habitant, est l'installation, faute de casernement spécial, des hommes, des animaux et du matériel dans les parties des maisons, écuries, remises ou abris des particuliers reconnues, à la suite d'un recensement, comme pouvant être affectées à cet usage, et fixées en proportion

des ressources de chaque particulier, ... - Le cantonnement des troupes, ... est l'installation des hommes, ..., mais en utilisant, dans la mesure du nécessaire, la contenance des locaux, sous la réserve, toutefois, que les propriétaires... conservent toujours le logement qui leur est indispensable.

Art. 12: Dans l'établissement du logement ou du cantonnement chez l'habitant, les municipalités ne feront aucune distinction de personnes, quelles que soient leurs fonctions ou qualités. Seront néanmoins dispensés de fournir le logement dans leur domicile les détenteurs de caisses publiques déposées dans ledit domicile, les veuves et filles vivant seules et les communautés religieuses de femmes...

Art. 13: Les municipalités veilleront à ce que la charge du logement... soit répartie avec équité sur tous les habitants. - ...

Art. 14: L'Etat est responsable des dégâts ou dommages occasionnés par les troupes dans leurs logements...

Art. 15: Le logement des troupes, ..., donnera droit à l'indemnité, conformément à l'article 2 ci-dessus, sauf les exceptions suivantes:
1. Le logement des troupes...pour une durée maximum de trois nuits dans chaque mois,...

Titre IV: De l'exécution des réquisitions

Art. 19: Toute réquisition doit être adressée à la commune: elle est notifiée au maire. Toutefois, ..., si une réquisition urgente est impossible sur un point éloigné du siège de la commune et qu'il soit nécessaire de la notifier régulièrement, la réquisition peut être adressée directement par l'autorité militaire aux habitants. - Les réquisitions exercées sur une commune ne doivent porter que sur les ressources qui y existent, sans pouvoir les absorber complètement.

Art. 20: Le maire, ..., répartit les prestations exigées entre les habitants et les contribuables, ... - Dans les cas..., où les prestations requises ne sont pas fournies dans les délais prescrits, l'autorité militaire fait d'office la répartition entre les habitants.

Art. 21: Dans le cas de refus de la municipalité, le maire... peut être condamné à une amende... - Si le fait provient du mauvais vouloir des habitants, le recouvrement des prestations est assuré, au besoin, par la force; en outre, les habitants qui n'obtempèrent pas aux ordres de réquisition sont passibles d'une amende, ... - En temps de paix, quiconque abandonne le service pour lequel il est requis personnellement est passible d'une amende... - En temps de guerre, ..., il est traduit devant le conseil de guerre et peut être condamné à la peine de l'emprisonnement...

Art. 22: Toute personne qui, en matière de réquisitions, abuse des pouvoirs qui lui sont conférés, ..., est puni de la peine de l'emprisonnement, ...; tout militaire que exerce des réquisitions sans avoir qualité pour le faire est puni, ...

Titre V: Du règlement des indemnités

Art. 24: ..., le ministre de la Guerre nomme, dans chaque département où peuvent être exercées des réquisitions, une commission chargée d'évaluer les indemnités dues aux personnes... qui ont fourni des prestations. - Un règlement d'administration publique déterminera la composition et le fonctionnement de cette commission, qui devra comprendre des membres civils et des membres militaires, en assurant la majorité à l'élément civil.

Art. 25: ... L'autorité militaire fixe, sur la proposition de la commission, l'indemnité qui est allouée à chacun des intéressés.

Art. 26: ... des intéressés... doivent faire connaître... s'ils acceptent... l'allocation... - En cas de non-conciliation, ..., l'affaire sera portée devant le tribunal de première instance. - ...

Titre VI: Des réquisitions relatives aux chemins de fer

Art. 29: Dans les cas prévus par l'article 1^{er} de la présente loi, les compagnies de chemins de fer sont tenues de mettre à la disposition du ministre de la Guerre toutes les ressources en personnel et matériel qu'il juge nécessaires pour assurer les transports militaires. ...

Art. 31: Les dépendances des gares et de la voie, y compris les bureaux, les fils télégraphiques des compagnies, ..., doivent également être mises, sur réquisition, à la disposition de l'autorité militaire. - ...

Art. 33: En temps de guerre, les transports commerciaux cessent de plein droit sur les lignes ferrées situées au-delà de la station de transition fixée sur la base d'opérations. - Cette suppression ne donne lieu à aucune indemnité.

Titre VII: Des réquisitions de l'autorité maritime

Art. 35: Les dispositions de la présente loi sont applicables en tous temps et en tous lieux aux réquisitions exercées pour les besoins de l'armée de mer. - ...

Titre VIII: Dispositions relatives aux chevaux, mulets et voitures nécessaires à la mobilisation

Art. 36: L'autorité militaire a le droit d'acquérir par voie de réquisition, pour compléter et entretenir l'armée au pied de guerre, des chevaux, ... et des voitures...

Art. 37: Tous les ans, ..., a lieu, ..., le recensement des chevaux, ... - Tous les trois ans, ..., a lieu, ... le recensement des voitures...

Titre X: Des réquisitions relatives aux voies navigables

Art. 56: En cas de mobilisation... l'exploitation des voies navigables... se fait sous la direction de l'autorité militaire, par les services de navigation ou par des troupes spéciales. Sur les voies... peuvent être requis..., les bateaux..., les équipages, et, en général, le personnel, le matériel et les fournitures de toute nature...; peuvent aussi être requis directement les chargements des bateaux, ainsi que les marchandises déposées sur les ports et dépendances desdites voies. - ...

Titre XI: Des réquisitions relatives aux mines de combustibles

Art. 57: En cas de mobilisation..., les exploitants de mines de combustibles sont tenus, ..., de mettre à la disposition du ministre de la Guerre, ... les ressources en combustibles. - Aucun exploitant ne peut, sans y être autorisé, faire des livraisons à des tiers tant que dure la réquisition. - ...

Titre XII: Des réquisitions relatives aux établissements industriels

Art. 58: En cas de mobilisation..., les exploitants d'établissements industriels peuvent être tenus, sur réquisition directe, de mettre à la disposition de l'autorité militaire toutes les ressources de leur exploitation en personnel, matériel, matières premières et produits, et d'effectuer les productions, fabrications et réparations exigées pour le service des armées..., les établissements de la guerre où de la marine et les approvisionnements des places de guerre. - Par dérogation aux dispositions de l'article 19 de la présente loi, les réquisitions sont adressées par l'autorité militaire à l'exploitant... Aussi longtemps que durera la réquisition, aucun exploitant ne peut, sans y être autorisé, faire à des tiers des livraisons de matières, produits et objets de la nature de ceux qui ont été réquisitionnés. - En cas d'insuffisance des moyens de production, l'autorité militaire peut, sur nouvelle réquisition, procéder à la prise de possession partielle ou totale des établissements industriels et en assurer l'exploitation par ses propres moyens. - ... Si l'intéressé n'accepte pas l'indemnité fixée par l'autorité militaire, il est statué par la juridiction de droit commun. - ...

Titre XIII: Réquisition des marchandises déposées dans les entrepôts de douane et dans les magasins généraux, ou en cours de transport par voie ferrée

Art. 59: En cas de mobilisation..., peuvent être réquisitionnées... les marchandises déposées dans les entrepôts de douane et dans les magasins généraux, ainsi que celles en cours de transport par voie ferrée...

Dispositions générales

Art. 63: Sont abrogées toutes les dispositions antérieures relatives aux réquisitions militaires, et notamment le titre V de la loi du 10 juillet 1791 et les lois des 26 avril, 23 mai, 2 septembre et 13 décembre 1792, 19 brumaire an III, 28 juin 1815; les décrets des 11, 22 et 28 novembre 1870, la loi du 1^{er} août 1874, et, d'une manière générale, toutes les dispositions contraires à la présente loi.

9. Loi relative à l'état de siège du 4 avril 1878 ¹⁾

Art. 1^{er}: L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée. - Une loi peut seule déclarer l'état de siège; cette loi

1) Mandry, S. 44 ff.

désigne les communes, les arrondissements ou départements auxquels il s'applique. Elle fixe le temps de sa durée. A l'expiration de ce temps, l'état de siège cesse de plein droit, à moins qu'une loi nouvelle n'en prolonge les effets.

Art. 2: En cas d'ajournement des Chambres, le président de la République peut déclarer l'état de siège, de l'avis du conseil des ministres; mais alors les Chambres se réunissent de plein droit deux jours après.

Art. 3: En cas de dissolution de la Chambre des députés, et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales, l'état de siège ne pourra, même provisoirement, être déclaré par le président de la République. Néanmoins, s'il y a avait guerre étrangère, le président, de l'avis du conseil des ministres, pourrait déclarer l'état de siège dans les territoires menacés par l'ennemi, à la condition de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai possible.

Art. 4: Dans le cas où les communications seraient, interrompues avec l'Algérie, le gouverneur pourra déclarer tout ou partie de l'Algérie en état de siège, dans les conditions de la présente loi.

Art. 5: Dans les cas prévus par les articles 2 et 3, les Chambres, dès qu'elles sont réunies, maintiennent ou lèvent l'état de siège. En cas de dissentiment entre elles, l'état de siège est levé de plein droit.

Art. 6: Les articles 4 et 5 de la loi du 9 août 1849 sont maintenus, ainsi que les dispositions de ses autres articles non contraires à la présente loi.

10. Loi du 27 avril 1916 relative à l'article 8 de la loi
du 9 août 1849 sur l'état de siège ¹⁾

(1) Dans les territoires déclarés en état de siège, au cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère, les juridictions militaires peuvent être saisies, quelle que soit la qualité des auteurs principaux ou des complices, de la connaissance des crimes prévus et réprimés par les articles 75 à 85, 87 à 99, 109, 110, 114, 118, 119, 123 à 126, 132, 133, 139 à 141, 166, 167, 177 à 179, 188, 189, 191, 210, 211, 265 à 267, 341, 430 à 432, 434, 435, 439, 440 et 441 du Code pénal. -

(2) Les juridictions militaires peuvent, en outre, connaître:

1. des délits prévus par la loi du 10 avril 1886 établissant des pénalités contre l'espionnage;
2. des infractions prévues par la loi du 4 avril 1915, qui sanctionne l'interdiction faite aux Français d'entretenir des relations d'ordre économique avec les sujets d'une puissance ennemie;

1) Mandry, S. 42 ff.

3. des faits punis et réprimés par la loi du 17 août 1915, assurant la juste répartition et une meilleure utilisation des hommes mobilisés ou mobilisables;
 4. de la provocation, par quelque moyen que ce soit, à la désobéissance des militaires envers leurs chefs dans tout ce qu'ils leur commandent pour l'exécution des lois et règlements militaires;
 5. de la provocation, par quelque moyen que ce soit, aux crimes d'assassinat, de meurtre, d'incendie, de pillage, de destruction d'édifices ou d'ouvrages militaires;
 6. de la provocation directe, par quelque moyen que ce soit, aux attentats contre la sûreté de l'Etat;
 7. des délits prévus et réprimés par les articles 177 à 179 du Code pénal;
 8. des délits commis par les fournisseurs en ce qui concerne les fournitures destinées aux services militaires, dans les cas prévus par les articles 430 à 433 du Code pénal, ainsi que par la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes et les lois spéciales qui s'y rattachent;
 9. des faux commis au préjudice de l'armée et, d'une manière générale, de tous crimes ou délits portant atteinte à la défense nationale. -
- (3) Ce régime exceptionnel cesse de plein droit à la signature de la paix. -
- (4) Si l'état de siège est déclaré au cas de péril imminent résultant d'une insurrection à main armée, la compétence exceptionnelle reconnue aux juridictions militaires, en ce qui concerne les non-militaires, ne peut s'appliquer qu'aux crimes spécialement prévus par le Code de justice militaire ou par les articles du Code pénal visés au § 1^{er} du présent article et aux crimes connexes. -
- (5) Dans tous les cas les juridictions de droit commun restent saisies tant que l'autorité militaire ne revendique pas la poursuite.

11. Loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale
de la nation pour le temps de guerre ¹⁾

Titre 1^{er}: Principes généraux

Art. 1^{er}: Les mesures destinées à passer de l'organisation pour le temps de paix à l'organisation pour le temps de guerre sont prévues dès le temps de paix. - L'exécution de tout ou partie de ces mesures peut être ordonnée, soit dans le cas d'agression manifeste mettant le pays dans la nécessité de pourvoir à sa défense, soit dans les cas prévus par le pacte de la Société des nations, soit en période de tension extérieure lorsque les circonstances l'exigent...

Art. 2: Le Gouvernement, responsable de la défense nationale, prépare dès le temps de paix: La mobilisation des armées de terre, de mer et de l'air; L'utilisation en temps de guerre de toutes les forces et ressources du pays...

1) Rec. Dall., 1939, Teil IV, S. 209 ff.

Art. 4: Des mesures concernant l'utilisation en temps de guerre de toutes les ressources du pays sont préparées et exécutées, sous la haute autorité du président du conseil et sous le contrôle du ministre de la défense nationale, par tous les ministres, ...

Titre II: De l'emploi des personnes et des ressources

Art. 14: A la mobilisation ou dans les cas prévus à l'art. 1^{er} de la présente loi, les Français..., peuvent être requis dans les conditions fixées par la loi du 3 juillet 1877... L'appel sous les drapeaux fait cesser la réquisition. -

La réquisition est temporaire ou permanente. -

Les requis sont utilisés suivant leur profession et leurs facultés, ou, s'il y a lieu, suivant leurs aptitudes, en commençant par les plus jeunes et en tenant compte de la situation de famille, soit isolément, soit dans les administrations et services publics, soit dans les établissements et services fonctionnant dans l'intérêt de la nation... -
Peut être également soumis à réquisition, chaque individu conservant sa fonction ou son emploi, l'ensemble du personnel faisant partie d'un service ou d'une entreprise considéré comme indispensable pour assurer les besoins du pays. - ...

Art. 15: La réquisition n'ouvre droit à aucune indemnité autre qu'un traitement ou salaire. -

Le traitement est fixé par l'autorité requérante sur la base du traitement de début de l'emploi occupé ou de la fonction à laquelle cet emploi est assimilé... -

Les salaires sont fixés sur la base des bordereaux des salaires normaux

Art. 16: Tout Français du sexe masculin, mineur de plus de dix-huit ans sera tenu de faire connaître, à la mairie de son domicile, son adresse et sa profession; ... -

Dans chaque département, le préfet, ..., assure la répartition des ressources en personnel entre les administrations et services publics et les établissements et services dont l'emploi est prévu à la mobilisation ou dans les cas prévus à l'art. 1^{er} de la présente loi en tenant compte de l'importance des établissements au point de vue de la défense nationale et notamment de la priorité qui doit être accordée aux établissements travaillant pour les armées. -

Quiconque n'aura pas satisfait aux obligations prévues par les alinéas 1^{er} et 3 du présent article, ou aura sciemment fourni de faux renseignements ou fait de fausses déclarations, sera passible des peines portées au 1^{er} alinéa de l'article 31 ci-après.

Art. 17: Des commissions départementales...exercent...la surveillance et le contrôle de la main-d'oeuvre requise. -

Ces commissions comprennent, en nombre égal, des représentants des groupements ouvriers et patronaux. - ...

Art. 20: La fourniture des prestations nécessaires pour assurer les besoins du pays est obtenue par accord amiable et, à défaut, par réquisition. -

Tout bénéfice sur ces prestations est exclu...

Art. 22: Sur toute l'étendue du territoire national..., la propriété ou l'usage de tous les biens, meubles et immeubles, les brevets d'invention et les licences d'exploitation peuvent être requis pour les besoins du pays..., sous réserve des conventions internationales en vigueur. -

La réquisition est individuelle ou collective, directe ou exécutée par l'intermédiaire du maire de la commune du lieu des biens requis. - Le droit..., de requérir en tous lieux les navires ou aéronefs, s'applique également aux réquisitions qui font l'objet de la présente loi. La réquisition exercée au siège d'une compagnie de navigation maritime ou aérienne s'étend ipso facto à tous les navires ou aéronefs de la compagnie, même s'ils se trouvent en pleine mer, dans les eaux étrangères ou sur un territoire étranger.

Art. 23: Les indemnités dues à la suite de réquisition sont calculées en tenant compte uniquement de la perte effective que la dépossession définitive ou temporaire impose au prestataire au jour de la réquisition, abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la libre disposition de cette chose et la hausse des prix faussés par la spéculation ou l'accaparement ou par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre ou de tension extérieure. -

Le montant de l'indemnité est déterminé d'après tous éléments. - L'évaluation est faite par la commission prévue au 1^{er} alinéa de l'article 24 de la loi du 3 juillet 1877, ..., qui devra comprendre en nombre égal des représentants des administrations publiques et des représentants des groupements économiques, industriels, commerciaux ou agricoles. - ...

L'autorité requérante, sur la proposition de la commission..., et sauf recours du prestataire devant les juridictions de droit commun, fixe le montant de l'indemnité allouée. -

Ces indemnités pourront être déterminées, pour certaines catégories de prestations, sur la base de tarifs et de barèmes...

Art. 24: L'Etat peut, par voie de réquisition, procéder à la prise de possession partielle ou totale de tout établissement industriel ou commercial et en assurer l'exploitation par ses propres moyens. - ... Avant toute prise de possession par l'autorité requérante, il sera procédé par ses soins, en présence de l'exploitant ou lui dûment appelé, à un inventaire descriptif et estimatif des locaux et du matériel, des approvisionnements et des stocks...

Art. 26: L'exercice du droit de requérir résultant de l'application des articles 14 à 25 inclus appartient, suivant la nature des réquisitions ou leur objet, aux ministres compétents, ...

Art. 28: Un règlement d'administration publique déterminera les modalités d'application des dispositions qui font l'objet des articles 14 à 25 inclus... Il précisera... les conditions dans lesquelles le droit de requérir pourra être délégué et à quelles autorités il le sera, ainsi que la procédure d'après laquelle devront s'effectuer la prise de possession, le mode d'évaluation des prestations requises et le paiement des indemnités. - ...

Art. 30: Le Gouvernement peut procéder dès le temps de paix, dans des conditions à fixer par un règlement d'administration publique, à tout recensement de personnes, animaux, matériels, matières ou objets, produits, denrées alimentaires, outillage, immeubles, installations ou entreprises susceptibles d'être requis... - Sera passible des peines édictées aux paragraphes 3 et 4 de l'article 31 quiconque aura utilisé ou divulgué, tenté d'utiliser ou de divulguer les renseignements obtenus par application du présent article. - Les fonctionnaires ou agents de l'autorité, ...qui se seront rendus coupables du délit prévu par l'alinéa précédent, seront punis d'un emprisonnement...

Art. 31: En temps de paix, quiconque n'aura pas déféré aux mesures légalement ordonnées par l'autorité publique pour l'application des dispositions de la présente loi sera passible d'une amende... - ... Quiconque aura sciemment fourni de faux renseignements ou fait de fausses déclarations, quiconque aura, à l'aide de manœuvres frauduleuses, dissimulé ou tenté de dissimuler des biens soumis au recensement sera passible d'une amende... - ... A la mobilisation ou dans les cas prévus à l'article 1^{er} de la présente loi, quiconque n'obéit pas à un ordre régulier de réquisition ou abandonne le service public, établissent ou entreprise soumis à réquisition auquel il est personnellement requis, est passible d'une peine...; quiconque refuse une prestation requise est passible d'une amende...

Art. 32: Tout fonctionnaire ou agent de l'autorité publique qui aura sciemment procédé à des réquisitions illégales sera passible des peines...

12. Acte constitutionnel Nr. 2 du 11 juillet 1940
fixant les pouvoirs du chef de l'Etat français

1)

Nous, maréchal de France, chef de l'Etat français... Décrétons:
Art. 1^{er}, § 1: Le chef de l'Etat français a la plénitude du pouvoir gouvernemental; ... -

§ 2: Il exerce le pouvoir législatif en conseil des ministres:
1. Jusqu'à la formation de nouvelles assemblées; 2. Après cette formation, en cas de tension extérieure ou de crise intérieure grave, sur sa seule décision et dans les mêmes formes. Dans les mêmes circonstances, il peut édicter toutes dispositions d'ordre budgétaire et fiscal... -

§ 5: Il dispose de la force armée... -

§ 8: Il peut déclarer l'état de siège dans une ou plusieurs portions du territoire. -

§ 9: Il ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des assemblées législatives.

Art. 2: Sont abrogées...

1) Duguit-Monnier-Bonnard, S. 359 f.

13. Loi Nr. 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence
et en déclarant l'application en Algérie ¹⁾

Titre I^{er}

Art. 1^{er}: L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, de l'Algérie ou des départements d'outre-mer, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

Art. 2: L'état d'urgence ne peut être déclaré que par la loi. - La loi détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret pris en conseil des ministres sur le rapport du ministre de l'intérieur.

Art. 3: La loi fixe la durée de l'état d'urgence qui ne peut être prolongée que par une loi nouvelle. -

Toutefois, en cas de démission du Gouvernement ou de vacance de la présidence du conseil, le nouveau gouvernement devra demander la confirmation par le Parlement de la loi déclarant l'état d'urgence dans un délai de quinze jours francs à compter de la date à laquelle il a obtenu la confiance de l'Assemblée nationale. - Si cette demande n'est pas présentée dans le délai prescrit la loi sera caduque.

Art. 4: En cas de dissolution de l'Assemblée nationale, la loi ayant déclaré l'état d'urgence est abrogée de plein droit.

Art. 5: La déclaration de l'état d'urgence donne pouvoir au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2:

1. D'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté;
2. D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé;
3. D'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics.

Art. 6: Le ministre de l'intérieur dans tous les cas et, en Algérie, le gouverneur général, peuvent prononcer l'assignation à résidence dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret visé à l'article 2 dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics des circonscriptions territoriales visées audit article. - En aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes visées à l'alinéa précédent. -

L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille.

1) Rev. dr. publ., 1955, S. 706 f.

Art. 7: Toute personne ayant fait l'objet d'une des mesures prises en application de l'article 5 (3.), ou de l'article 6 peut demander le retrait de cette mesure. Sa demande est soumise à une commission consultative comprenant des délégués du conseil général désignés par ce dernier et comportant, en Algérie, la représentation paritaire d'élus des deux collèges. -

La composition, le mode de désignation et les conditions de fonctionnement de la commission seront fixés par un règlement d'administration publique. -

Les mêmes personnes peuvent former un recours pour excès de pouvoir contre la décision visée à l'alinéa 1^{er} ci-dessus devant le tribunal administratif compétent. Celui-ci devra statuer dans le mois de recours. En cas d'appel, la décision du conseil d'Etat devra intervenir dans les trois mois de l'appel. -

Faute par les juridictions ci-dessus d'avoir statué dans les délais fixés par l'alinéa précédent, les mesures prises en application de l'article 5 (3.), ou de l'article 6 cesseront de recevoir exécution.

Art. 8: Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, le gouverneur général pour l'Algérie et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2. -

Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.

Art. 9: Les autorités désignées à l'article 6 peuvent ordonner la remise des armes de première, quatrième et cinquième catégories définies par le décret du 18 avril 1939 et des munitions correspondantes et prescrire leur dépôt entre les mains des autorités et dans les lieux désignés à cet effet. -

Les armes de la cinquième catégorie remises en vertu des dispositions qui précèdent donneront lieu à récépissé. Toutes dispositions seront prises pour qu'elles soient rendues à leur propriétaire en l'état où elles étaient lors de leur dépôt.

Art. 10: La déclaration de l'état d'urgence s'ajoute aux cas visés à l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre pour la mise à exécution de tout ou partie des dispositions de ladite loi en vue de pourvoir aux besoins résultant de circonstances prévues à l'article 1^{er}.

Art. 11: La loi déclarant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse:

1. Conférer aux autorités administratives visées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit;
2. Habilitier les mêmes autorités à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales. -

Les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne sont applicables que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2 ci-dessus.

Art. 12: Lorsque l'état d'urgence est institué, dans tout ou partie d'un département, un décret pris sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de la défense nationale, peut autoriser la juridiction militaire à se saisir de crimes, ainsi que des délits qui leur sont connexes, relevant de la cour d'assises de ce département. -

La juridiction de droit commun reste saisie tant que l'autorité militaire ne revendique pas la poursuite et dans tous les cas, jusqu'à l'ordonnance prévue à l'article 133 du Code d'instruction criminelle. Si, postérieurement à cette ordonnance, l'autorité militaire compétente pour saisir la juridiction militaire revendique cette poursuite, la procédure se trouve, nonobstant les dispositions de l'article 24, dernier alinéa, du Code de justice militaire, portée de plein droit soit devant la chambre des mises en accusation prévue par l'article 68 du Code de justice militaire, lorsque la chambre d'accusation saisie n'a pas encore rendu son arrêt, soit devant la juridiction militaire compétente ratione loci lorsqu'un arrêt de renvoi a été rendu. Dans ce dernier cas, les dispositions de l'alinéa ci-après sont applicables, et il n'y a pas lieu, pour la Cour de cassation, de statuer avant le jugement sur les pourvois qui ont pu être formés contre cet arrêt. Le tribunal militaire est constitué, et statue, dans les conditions fixées aux deux derniers alinéas de l'article 10 du Code de justice militaire. -

Lorsque le décret prévu à l'alinéa 1er du présent article est intervenu, et pour toutes les procédures déferées à la juridiction militaire, les recours en cassation contre les décisions des juridictions d'instruction, y compris l'arrêt de renvoi, sont suspendus et ne peuvent être exercés éventuellement qu'après l'arrêt ou le jugement de condamnation et s'il y a également un pourvoi contre cette décision. La Cour de cassation statue alors par un seul et même arrêt sur tous les moyens.

Art. 13: Les infractions aux dispositions des articles 5, 6, 8, 9 et 11 (2) seront punies d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 5.000 à 200.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement. L'exécution d'office, par l'autorité administrative, des mesures prescrites peut être assurée nonobstant l'existence de ces dispositions pénales.

Art. 14: Les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence. - Toutefois, après la levée de l'état d'urgence, les tribunaux militaires continuent de connaître des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déferée.

Titre II

Art. 15: L'état d'urgence est déclaré sur le territoire de l'Algérie et pour une durée de six mois. -

Un décret, pris en exécution de l'article 2, fixera les zones dans lesquelles cet état d'urgence recevra application.

Art. 16: L'état d'urgence déclaré par l'article 15 emporte pour sa durée, application de l'article 11 de la présente loi.

14. Loi Nr. 55-1080 du 7 août 1955 - Etat d'urgence - ¹⁾

Art. 1^{er}: L'état d'urgence institué par la loi Nr. 55-385 du 3 avril 1955, et rendu applicable à l'Algérie par la même loi, est prolongé d'une durée de 6 mois à compter de l'expiration de la période fixée à l'article 15 de ladite loi. -

Le Gouvernement pourra réduire ce délai si la situation le permet.

Art. 2: Le troisième alinéa de l'article 12 de la loi du 3 avril 1955 est remplacé par les dispositions suivantes:

"Lorsque le décret prévu à l'alinéa 1^{er} du présent article est intervenu, dans les circonscriptions judiciaires précisées audit décret et pour toutes les procédures déferées à la juridiction militaire, il ne pourra être exercé aucune voie de recours contre les décisions des juridictions d'instruction, y compris l'arrêt de renvoi, à l'exception de l'opposition contre les ordonnances statuant sur une demande de mise en liberté provisoire devant la chambre des mises en accusation qui statuera dans la quinzaine. Une nouvelle opposition ne pourra être élevée que contre une ordonnance rendue plus de deux mois après une précédente décision de rejet de la chambre des mises en accusation. -

"Les pourvois en cassation contre les décisions des juridictions d'instruction ne peuvent être formés qu'après jugement statuant au fond et, s'il y a lieu, en même temps que le pourvoi élevé contre celui-ci. Ils sont portés devant un tribunal militaire de cassation établi par décret en se conformant aux articles 126 à 132 du Code de justice militaire et statuant dans les conditions de forme et de fond prévues aux articles 133 à 155 dudit code. -

"Aucune voie de recours, même en cassation, ne pourra également être exercée contre les décisions des juridictions d'instruction de droit commun statuant sur des faits prévus audit décret à l'exclusion de l'appel devant la chambre des mises en accusation qui statuera dans la quinzaine contre une ordonnance statuant sur une demande de mise en liberté provisoire et du pourvoi en cassation contre un arrêt de renvoi devant la cour d'assises. Un nouvel appel ne pourra être élevé que contre une ordonnance rendue plus de deux mois après une précédente décision de rejet de la chambre des mises en accusation." -

Art. 3: Il est inséré entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 6 de la loi Nr. 55-385 du 3 avril 1955 un alinéa ainsi conçu: "L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération."

Art. 4: Les élections partielles sont suspendues dans les zones où l'état d'urgence est appliqué.

1) Rev. dr. publ., 1955, S. 708.

15. Constitution de la République Française du 4 octobre 1958 ¹⁾

Art. 16: Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel. -

Il en informe la nation par un message. -

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. -

Le Parlement se réunit de plein droit. -

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

16. Ordonnance Nr. 59-63 du 6 janvier 1959 relative
aux réquisitions de biens et de services ²⁾

Titre 1^{er}: Modalités d'exécution des réquisitions pour les besoins de la nation

Art. 1^{er}: La fourniture des prestations de biens et de services, nécessaires pour assurer les besoins du pays dans les cas prévus par la loi, peut être obtenue soit par accord amiable, soit par réquisition dans les conditions fixées par le titre II de la loi du 11 juillet 1938, modifié et complété conformément aux dispositions ci-après.

Art. 2: Sous réserve des conventions internationales, sur toute l'étendue du territoire national et dans les eaux territoriales, peuvent être requis, pour les besoins du pays, les services des entreprises et des personnes, ainsi que la propriété ou l'usage de tous les biens, à l'exception de la propriété des immeubles par nature dont l'acquisition ne peut être réalisée que par voie de cession amiable ou d'expropriation. La réquisition des navires et des aéronefs français est valablement exercée même s'ils se trouvent en pleine mer, dans les eaux étrangères ou sur un territoire étranger... -

En cas de prise de possession temporaire, par voie de réquisition d'usage, de toute entreprise, quels qu'en soient l'objet, la forme ou la nature, l'Etat peut l'utiliser à toutes fins justifiées par les besoins de la nation. -

Dans le cadre de la présente ordonnance, les locaux servant effectivement à l'habitation ne peuvent faire l'objet de réquisitions d'usage

1) Rec. Dall., 1958, Teil "Législation", S. 324 ff.

2) Rec. Dall., 1959, Teil "Législation", S. 212 ff.

que dans leurs parties disponibles, non indispensables à la vie des occupants réguliers. Toutes les fois qu'il est nécessaire, le droit de réquisition peut être exercé sous forme de logement ou de contonement chez l'habitant. L'Etat ne peut requérir l'usage de l'intégralité d'un local d'habitation occupé, en vue de satisfaire à des besoins exceptionnels, que dans des circonstances et dans des conditions qui seront définies par un règlement d'administration publique. - La réquisition adressée à une personne ou à une entreprise peut se limiter à une réquisition de services, c'est-à-dire à l'obligation pour celle-ci d'exécuter par priorité les prestations prescrites, avec les moyens dont elle dispose et tout en conservant la direction de son activité professionnelle.

Art. 3: La réquisition est individuelle ou collective; elle est directe ou exécutée par l'intermédiaire du maire. Elle est formulée par écrit. L'ordre est signé par une autorité régulièrement qualifiée; il mentionne la nature et la quantité des prestations requises et précise s'il s'agit d'une réquisition de propriété, d'usage ou de service. - Il est délivré au prestataire un reçu des prestations fournies qui mentionne leur nature, leur quantité et leur état. - Pour les biens requis en usage il est procédé, en fin de réquisition, à la constatation des dégradations, transformations ou augmentations éventuels consécutifs à celle-ci.

Titre II: Bases d'indemnisation des réquisitions

Chapitre 1^{er}: Evaluation directe et paiement des indemnités

Art. 4: ... les indemnités dues au prestataire doivent uniquement compenser la perte matérielle, directe et certaine que la réquisition lui impose. Elles tiennent compte exclusivement de toutes les dépenses qui ont été exposées d'une façon effective et nécessaire par le prestataire, de la rémunération du travail, de l'amortissement et de la rémunération du capital, appréciés sur des bases normales. - Aucune indemnité n'est due pour la privation du profit qu'aurait pu procurer au prestataire la libre disposition du bien requis ou la continuation en toute liberté de son activité professionnelle. - ... A défaut de bases législatives ou réglementaires de détermination des prix ou des loyers, les indemnités de dépossession...sont déterminées au moyen de tous éléments, compte tenu de l'utilisation habituelle antérieure des biens requis. - La dépossession temporaire ouvre droit à une indemnité périodique de privation de jouissance. - ... Les réquisitions de services sont indemnisées, en principe, à partir des prix normaux et licites des prestations fournies. A défaut de tels prix, quand il s'agit de prestations d'entreprise, l'indemnité est déterminée d'après le prix de revient obtenu en ajoutant à l'indemnité de dépossession temporaire, ..., le montant des charges et frais normaux d'exploitation supportés par l'entreprise pour l'exécution des services fournis. - ...

Chapitre II: Evaluation des indemnités par voie de barèmes

Art. 8: En règle générale et chaque fois que les circonstances le permettent, des tarifs ou des barèmes d'indemnisation, établis dans le cadre de la législation sur les prix, sont fixés par arrêtes...-... L'indemnité de réquisition est obligatoirement déterminée conformément aux tarifs ou barèmes qui s'appliquent à la prestation. - Ces tarifs ou barèmes peuvent être établis dès le temps de paix et sont révisés chaque fois que les circonstances l'exigent. Il en sera établi obligatoirement pour le logement et le cantonnement, les véhicules automobiles et les chevaux...

Titre III: Effets de la réquisition sur les contrats d'assurances

Art. 11: La réquisition de la propriété de tout ou partie d'un bien mobilier entraîne, de plein droit, dans la limite de la réquisition, la résiliation ou la réduction des contrats d'assurances relatifs à ce bien, ... -

La réquisition de l'usage de tout ou partie d'un bien mobilier ou immobilier entraîne, de plein droit, la suspension des effets des contrats d'assurances relatifs à ce bien, ... - ...

Art. 12: En cas de réquisition de services, ..., ainsi que dans le cas de logement ou de cantonnement, les contrats d'assurances de dommages continuent leurs effets de plein droit, ... -

En cas de réquisition de services..., les contrats d'assurances de personnes continuent leurs effets de plein droit...

Titre IV: Conséquences des travaux exécutés par l'Etat au cours de réquisitions d'immeubles, de navires ou d'aéronefs

Art. 14: L'Etat peut procéder, dans les immeubles réquisitionnés, à tous travaux destinés à ses besoins, même s'ils ont pour effet de changer la destination des immeubles. Ces dispositions peuvent être invoquées par les bénéficiaires de la réquisition, sous réserve pour eux d'obtenir, préalablement à l'exécution des travaux, l'accord de l'autorité requérante. La remise des lieux dans leur état antérieur ne peut être exigée.

Titre V: Indemnisation des dommages

Art. 20: L'Etat est responsable des dommages causés aux biens requis en usage..., à moins qu'il ne prouve que ceux-ci résultent du fait du prestataire..., du vice de la chose, d'un cas fortuit ou de force majeure y compris les faits de guerre. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un bien mobilier, si le dommage dû à un fait de guerre en cours de réquisition est reconnu, ..., comme provoqué par une aggravation de risque imputable directement à la réquisition, l'exonération de la responsabilité de l'Etat ne joue pas. - ...

En cas de réquisition de services, ..., l'Etat est responsable des détériorations, des pertes ou des dommages aux personnes, ... - ...

Art. 22: ... - ... Dans la mesure où l'exécution des travaux de remise en état, normalement conduite, l'empêche de jouir de son bien et lui cause de ce fait un préjudice matériel et direct, le prestataire peut prétendre à une indemnité complémentaire, dite de post-réquisition,

exclusive de tout amortissement correspondant à l'usage ... -

Lorsque les travaux exécutés par l'Etat pendant la réquisition, autres que ceux destinés à assurer la conservation de l'immeuble, n'ont eu pour effet ni d'en diminuer, ni d'en augmenter la valeur vénale, mais apportent un trouble de jouissance nécessitant, pour le prestataire, la remise des lieux dans leur état antérieur, une indemnité compensatrice des frais ainsi occasionnés pourra être accordée...

Titre VI: Procédure de règlement des indemnités

Art. 23: Chaque ministre ou secrétaire d'Etat désigne les autorités qualifiées pour procéder au règlement des réquisitions... -

Dans chaque département siège une commission d'évaluation des réquisitions composée en nombre égal de représentants des administrations publiques et de représentants des groupements économiques, professionnels, industriels, commerciaux ou agricoles; ... - ...

Art. 24: L'autorité chargée de la liquidation, ..., adresse au prestataire des propositions de règlement en fixant un délai pour la réponse... A défaut de réponse dans le délai prévu ci-dessus, ou en cas de contestation, et sauf lorsque l'indemnité résulte de l'application des tarifs et barèmes visés à l'article 8 de la présente ordonnance, l'affaire est obligatoirement soumise par l'administration à la commission d'évaluation des réquisitions qui émet un avis motivé. -

Après avoir arrêté définitivement le montant de l'indemnité, l'administration le notifie au prestataire...

A défaut de réponse, ..., l'indemnité est réputée acceptée et elle est mandatée.

Art. 25: En cas de refus formulé..., le prestataire... peut, ..., intenter une action devant les juridictions civiles qui statuent dans les limites normales de leur taux de compétence. -

Lorsque l'indemnité résulte de l'application de tarifs ou barèmes prévus à l'article 8 ci-dessus, ces juridictions ne peuvent statuer que sur la juste application du tarif ou du barème à la prestation fournie.

Titre VII: Dispositions diverses

Art. 26: ..., l'autorité... a la faculté de prescrire, le blocage préalable des biens mobiliers, en vue de procéder à leur réquisition. -

Cette mesure comporte, pour le propriétaire ou le détenteur des biens, l'obligation de les représenter à toute demande de l'administration au lieu et dans l'état où ils se trouvaient au jour du blocage. - ...

Art. 29: Des règlements d'administration publique détermineront les modalités d'application de la présente ordonnance, en ce qui concerne, notamment: les conditions dans lesquelles le droit de réquisition pourra être délégué et les autorités auxquelles il le sera; ... - ...

Art. 30: Les articles 26, 30, 31 et 32 de la loi du 11 juillet 1938 s'appliquent aux réquisitions de biens et de services faisant l'objet du titre I^{er} de la présente ordonnance et au blocage prévu à son article 26. -

Si une disposition législative ou réglementaire se réfère aux articles de la loi du 11 juillet 1938 abrogés par la présente ordonnance, la référence doit être regardée comme faite aux dispositions correspondantes de cette dernière ordonnance. -

Les titres II à VII inclus de la présente ordonnance s'appliquent au règlement de toutes les réquisitions de biens et de services.

Art. 31: Toutes dispositions contraires à la présente ordonnance sont abrogées, notamment: les articles 20 à 25 inclus, le deuxième alinéa de l'article 28 et l'article 29 de la loi du 11 juillet 1938, les articles 12 et 13 de la loi du 18 juin 1934, le décret du 27 octobre 1939 et l'article 1312 du Code général des impôts. - Sont également abrogés, dans le premier alinéa de l'article 28 de la loi du 11 juillet 1938, les dispositions concernant la procédure d'après laquelle devra s'effectuer la prise de possession, le mode d'évaluation des prestations requises et le paiement des indemnités...-...

Art. 33: La présente ordonnance sera...exécutée comme loi...

17. Ordonnance Nr. 59-147 du 7 janvier 1959 portant
organisation générale de la défense ¹⁾

Titre I^{er}: Dispositions générales

Art. 1^{er}: La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. - Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux. - ...

Art. 2: Le pouvoir exécutif, dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles, prend les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article précédent. -

En cas de menace, ces mesures peuvent être soit la mobilisation générale, soit la mise en garde définie à l'article 3, soit des dispositions particulières prévues à l'article 6.

Art. 3: La mobilisation générale met en oeuvre l'ensemble des mesures de défense déjà préparées. -

La mise en garde consiste en certaines mesures propres à assurer la liberté d'action du Gouvernement, à diminuer la vulnérabilité des populations ou des équipements principaux et à garantir la sécurité des opérations de mobilisation ou de mise en oeuvre des forces militaires.

Art. 4: La mobilisation générale et, sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article 23 de la présente ordonnance, la mise en garde sont décidées par décrets pris en conseil des ministres.

Art. 5: Ces décrets ont pour effet, dans le cadre des lois existantes, la mise en vigueur immédiate de dispositions qu'il appartient au Gouvernement de préparer et d'adapter à tout moment aux nécessités de la défense. -

1) Rec. Dall., 1959, Teil "Législation", S. 274 ff.

Ils ouvrent dans tous les cas au profit du Gouvernement, dans les conditions et sous les pénalités prévues par la loi du 11 juillet 1938 complétée et modifiée ou par des lois spéciales:

a) Le droit de requérir les personnes, les biens et les services;
b) Le droit de soumettre à contrôle et à répartition les ressources en énergie, matières premières, produits industriels et produits nécessaires au ravitaillement et, à cet effet, d'imposer aux personnes physiques ou morales en leurs biens, les sujétions indispensables.

Art. 6: En cas de menace portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population, des décrets pris en conseil des ministres peuvent ouvrir au Gouvernement tout ou partie des droits définis à l'article précédent.

Titre II: De la direction générale et de la direction militaire de la défense

Art. 7: La politique de la défense est définie en conseil des ministres. - Les décisions en matière de direction générale de la défense sont arrêtées en comité de défense... -

Les décisions en matière de direction militaire de la défense sont arrêtées en comité de défense restreint.

Art. 8: Pour l'étude des problèmes de la défense, le Gouvernement dispose du conseil supérieur de défense, dont la composition est fixée par décret. -

Le conseil supérieur de défense est présidé par le Président de la République.

Art. 9: Le Premier ministre responsable de la défense nationale exerce la direction générale et la direction militaire de la défense. A ce titre, il formule les directives générales pour les négociations concernant la défense et suit le développement de ces négociations. Il décide de la préparation et de la conduite supérieure des opérations et assure la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels.

Art. 10: Le comité de défense prévu à l'article 7 comprend, sous la présidence du Président de la République:

Le Premier ministre;

Le ministre des affaires étrangères;

Le ministre de l'intérieur;

Le ministre des armées;

Le ministre des finances et des affaires économiques, et, s'il y a lieu, sur convocation du président, les autres ministres pour les questions relevant de leur responsabilité. -

Le président du comité de défense peut, en outre, convoquer pour être entendue par le comité toute personnalité en raison de sa compétence.

Art. 11: Le comité de défense restreint prévu à l'article 7 est présidé par le Président de la République, qui peut se faire suppléer par le Premier ministre. -

Ce comité est réuni à la diligence du Premier ministre, qui en fixe la composition pour chaque réunion. -

Les décisions en matière de direction militaire de la défense visent en particulier la définition des buts à atteindre, l'approbation des plans correspondants, la répartition générale des forces entre les commandants en chef ou interarmées et les mesures destinées à pourvoir aux besoins des armées.

Art. 12: Sous l'autorité du Premier ministre, l'orientation et la coordination de la recherche scientifique et technique de défense sont assurées par le comité d'action scientifique de la défense, ...

Art. 13: Sous l'autorité du Premier ministre, l'orientation et la coordination des services de documentation et de renseignement sont assurées par un comité interministériel du renseignement. - ...

Art. 14: Dans le cas d'événements interrompant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et entraînant la vacance simultanée de la présidence de la République, de la présidence de Sénat et des fonctions de Premier ministre, la responsabilité et les pouvoirs de défense sont automatiquement et successivement dévolus au ministre chargé des armées et, à défaut, aux autres ministres dans l'ordre indiqué par le décret portant composition du Gouvernement.

Titre III: De la responsabilité des ministres en matière de défense

Art. 15: Chaque ministre est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de la défense incombant au département dont il a la charge. -

Il est assisté, en ce qui concerne les départements autres que celui des armées, par un haut fonctionnaire désigné à cet effet. - ...

Art. 16: Le ministre chargé des armées est responsable sous l'autorité du Premier ministre de l'exécution de la politique militaire et en particulier de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition d'emploi et de la mobilisation de l'ensemble des forces ainsi que de l'infrastructure militaire qui leur est nécessaire. - ...

Art. 17: Le ministre de l'intérieur prépare en permanence et met en oeuvre la défense civile. - ...

Art. 18: Le ministre chargé des affaires économiques oriente aux fins de la défense l'action des ministres responsables de la production, de la réunion et de l'utilisation des diverses catégories de ressources ainsi que de l'aménagement industriel du territoire. - ...

Art. 19: Dans les cas prévus aux articles 2 et 6 de la présente ordonnance, un seul ministre est responsable, pour chacune des grandes catégories de ressources essentielles à la vie du pays - telles que matières premières et produits industriels, énergie, denrées alimentaires, transports, entreprises de travaux publics et de bâtiments, transmissions -, des mesures à prendre pour satisfaire au mieux les besoins des ministres utilisateurs. -

Les ministres mentionnés au présent article peuvent, pour la préparation ou la réalisation des mesures qui leur incombent, faire appel au concours d'organismes professionnels et peuvent étendre, en ces matières et sous leur contrôle, la compétence de ces organismes à l'ensemble des entreprises d'une profession, qu'elles soient ou non adhérentes à ces organismes. -

Les mêmes ministres assurent la répartition des ressources dont ils sont responsables.

Art. 20: Des décrets pris en conseil d'Etat fixeront les modalités d'application des dispositions faisant l'objet des articles du présent titre.

Titre IV: De l'organisation territoriale et opérationnelle de la défense

Art. 21: La préparation, la conduite et la coordination des efforts en matière de défense sont assurées dans le cadre d'une organisation territoriale dans laquelle les circonscriptions administratives spécialisées dans des objets intéressant la défense et les circonscriptions militaires ont même limites.

Art. 23: La coordination des efforts militaires de défense et le commandement des troupes en vue de leur mise en condition et de leur emploi local, s'exercent dans le cadre de zones correspondant à plusieurs régions, subdivisions ou secteurs militaires, maritimes et aériens. - Dans chaque zone, un haut fonctionnaire civil détient les pouvoirs nécessaires au contrôle des efforts non militaires prescrits en vue de la défense, au respect des priorités et à la réalisation des aides réciproques entre services civils et militaires, en vue de la défense civile et de la sécurité intérieure du territoire. - Ce haut fonctionnaire civil détient en outre les pouvoirs nécessaires pour prescrire en cas de rupture des communications avec le Gouvernement du fait d'une agression interne ou externe, la mise en garde prévue à l'article 4, ainsi que les mesures nécessaires à l'exécution des plans de défense intérieure ou extérieure.

Art. 24: Indépendamment de l'organisation territoriale prévue à l'article précédent, les grands commandements responsables de l'emploi opérationnel des forces sont des commandements en chef, des commandements supérieurs ou des commandements spécialisés. - ...

Titre V: De l'emploi des personnes et des ressources

Art. 25: Sont assujettis au service national de dix-huit à soixante ans les citoyens de sexe masculin s'ils possèdent la capacité physique nécessaire.

Art. 26: Le service national comprend, d'une part, le service militaire destiné à répondre aux besoins des armées, d'autre part, le service de défense destiné à satisfaire les besoins de la défense en personnel non militaire. - ...

Art. 29: La durée totale du service militaire est la même pour tous. Elle s'étend sur dix-sept années, dont les cinq premières constituent la disponibilité et les douze autres la réserve. - ...

Art. 32: Dans les cas prévus aux articles 2 et 6 de la présente ordonnance, le Gouvernement peut maintenir ou rappeler sous les drapeaux tout ou partie des personnels soumis aux obligations du service militaire.

Art. 35: Dans les cas prévus aux articles 2 et 6 de la présente ordonnance, les assujettis au service de défense peuvent être appelés à leur emploi de défense à titre individuel ou collectif, pour servir au lieu et dans les conditions qui leur sont assignés.

Art. 43: Dans les cas prévus aux articles 2 et 6 de la présente ordonnance les hommes non appelés au titre du service militaire ou du service de défense, peuvent être requis à titre individuel ou collectif, dans les conditions et sous les pénalités prévues par le titre II de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre complétée et modifiée. - La réquisition peut s'appliquer au personnel féminin dans les mêmes conditions que pour le personnel masculin.

Art. 44: Dans les cas prévus aux articles 2 et 6 de la présente ordonnance, les prestations nécessaires pour assurer les besoins de la défense sont obtenues par accord amiable ou par réquisition. Le droit de réquisition est ouvert dans les conditions prévues aux articles 5 et 6 de la présente ordonnance pour tout ou partie de ces prestations sur tout ou partie du territoire. -

Dans les mêmes cas, le bénéfice du droit de réquisition prévu par la loi du 3 juillet 1877 peut être étendu par décret à tout ou partie des formations constituées du service de défense. -

Ce droit est exercé dans les conditions et suivant les modalités de l'ordonnance Nr. 59-63 du 6 janvier 1959 modifiant le titre II de la loi du 11 juillet 1938.

Art. 46: Sont abrogées toutes dispositions contraires aux dispositions de la présente ordonnance.

18. Ordonnance Nr. 60-372 du 15 avril 1960, modifiant certaines dispositions de la loi Nr. 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence ¹⁾

Art. 1^{er}: Les articles 2, 3, 4 et 11 de la loi Nr. 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence sont remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 2: L'état d'urgence est déclaré par décret en conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret. La prorogation de l'état d'urgence au delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

Art. 3: La loi autorisant la prorogation au delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive.

Art. 4: La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de la dissolution de l'Assemblée nationale.

Art. 11: Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peuvent, par une disposition expresse: (la suite sans changement).

Art. 2: Le Premier ministre, le ministre de l'intérieure, ... sont chargés, etc.

1) Rec. Dall., 1960, Teil "Législation", S. 158.

19. Loi Nr. 63-23 du 15 janvier 1963 fixant la composition, les règles de fonctionnement et la procédure de la Cour de sûreté de l'Etat instituée par l'article 698 du Code de procédure pénale

Art. 16: Le délai de garde à vue prévu aux alinéas 1 des articles 63, 77 et 154 du Code de procédure pénale est de quarante-huit heures. - Toutefois, le ministère public près la Cour de sûreté de l'Etat, dans les cas prévus aux articles 63 et 77 précités, et le juge d'instruction dans le cas prévu à l'article 154, peuvent, par une autorisation écrite, le prolonger pour une durée de cinq jours. -

Une nouvelle autorisation, donnée dans les mêmes formes, avant l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, peut, si les nécessités de l'enquête continuent à l'exiger, porter à dix jours la durée totale maximum de ladite garde à vue. -

Le ministère public près la Cour de sûreté de l'Etat contrôle la garde à vue conformément aux règles du Code de procédure pénale. Il lui appartient, s'il l'estime utile, de se faire présenter à tout moment sur les lieux de la garde à vue, la personne qui s'y trouve retenue. Il peut déléguer ses pouvoirs au procureur de la République du ressort dans lequel la garde à vue est exercée. -

Chacune des autorisations prévues aux alinéas 2 et 3 ci-dessus ne peut intervenir qu'après comparution devant le magistrat compétent ou le magistrat par lui délégué.

Art. 48: Lorsque l'état d'urgence est déclaré sur tout ou partie du territoire de la République, les mesures ci-après entrent en vigueur sur tout le territoire de la République et pour toute la durée de l'état d'urgence:

1. Le délai de garde à vue prévu à l'article 16 de la présente loi peut être prolongé pour une durée supplémentaire de cinq jours par une autorisation donnée conformément aux dispositions de cet article;

2. En cas de crime ou de délit flagrants prévus à l'article 698 du Code de procédure pénale, la Cour de sûreté de l'Etat peut être saisie au vu des résultats de l'enquête préliminaire, directement par le ministère public, par une décision motivée prise sur l'ordre du ministre de la justice. Cette décision indique la qualification légale des faits imputés à l'inculpé et, de façon précise, les motifs pour lesquels il existe contre lui des charges suffisantes. -

En ce cas, le ministère public place l'inculpé sous mandat de dépôt après l'avoir interrogé sur son identité et sur les faits qui lui sont reprochés. -

L'inculpé est averti de la date et de l'heure de sa comparution devant la Cour. Cette comparution ne pourra avoir lieu avant l'expiration d'un délai de cinq jours à compter de son interrogatoire. L'inculpé est, en outre, invité à faire connaître s'il fait choix d'un conseil et avisé que, à défaut de choix dans les deux jours, il en sera désigné un d'office par le premier président de la Cour ou son délégué. -

Le conseil est informé par le ministère public qu'il peut librement communiquer avec l'inculpé et qu'il peut prendre sur place communication du dossier sans qu'il en résulte du retard dans la marche de la procédure;

3. L'inculpé détenu ne peut être mis en liberté provisoire par le juge d'instruction que sur les réquisitions conformes du ministère public.

Am 31. Januar 1933 wurde ich als Sohn des Oberregierungsrates Hans Gerth und seiner Ehefrau Luise, geb. Asmus, in Kassel geboren.

Nach Besuch des Realgymnasiums erhielt ich am 5. März 1953 von der Dilthey-Schule, Wiesbaden, das Zeugnis der Reife. Ein neunsemestriges Studium der Rechtswissenschaft an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt, an der Faculté de Droit, Paris, und an der Universität Hamburg schloß ich am 11. November 1958 mit der ersten juristischen Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt bei dem Hanseatischen Oberlandesgericht, Hamburg, ab. Mein Vorbereitungsdienst endete am 31. Mai 1963 mit Ablegung der großen juristischen Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt des Landes Hessen. Ich habe dann mehrere Jahre in zwei Industrieverbänden gearbeitet. In einem von ihnen bin ich noch heute tätig.

Während des Vorbereitungsdienstes studierte ich zwei weitere Semester Rechtswissenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität, Mainz. Am 23. Dezember 1968 bestand ich die mündliche Doktorprüfung.

